

Études et Travaux



Co-édition Gret et GLTN-ONU-Habitat

Aurore Mansion et Virginie Rachmuhl
Avec la contribution de Papa Ameth Keita, Benjamin Michelon, Olivier Toutain

Bâtir des villes pour tous en Afrique

Leçons de quatre expériences

LES ÉDITIONS DU GRET



Référence du document :

Mansion, Aurore ; Rachmuhl, Virginie, (dir.) 2012, *Bâtir des villes pour tous en Afrique. Leçons de quatre expériences.* Coll. Études et Travaux, série en ligne n° 31, Coédition GLTN – ONU-Habitat et Gret, www.gret.org, 144 p.

Auteurs : Aurore Mansion (Gret) , Virginie Rachmuhl (Gret).

Contributeurs et porteurs d'expériences : Papa Ameth Keita (Sénégal, Ingésahel), Benjamin Michelon (Rwanda, EPFL), Olivier Toutain (Maroc, consultant indépendant).

Relecteurs : Christian Castellanet, Aurélie Quentin, et Danièle Ribier (Gret), Serge Allou (Cities Alliance), Rémy Sietchiping (GLTN – ONU-Habitat), Alain Durand Lasserve (CNRS), Armelle Choplin (Université Paris-Est Marne-la-Vallée), et Jean D'Aragon (ONU-Habitat).

Appui technique et financier : GLTN – ONU-Habitat et Gret.

Domaine(s) : Développement urbain, habitat, politiques urbaines, droit à la ville.

Zones géographiques : Maroc, Mauritanie, Rwanda, Sénégal.

Mots clés : Foncier, habitat, logement, aménagement urbain, bidonville, accompagnement social, participation.

Mise en ligne : avril 2012.

Maquette couverture : Hélène Gay.

Collection Études et travaux en ligne

Cette collection rassemble des textes qui présentent des travaux des intervenants ou partenaires du Gret (rapports de programmes de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques réalisées, points de débat, études d'impact, etc.).

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret (rubrique « Ressources en ligne »).

www.gret.org

Ils sont par ailleurs vendus sous forme imprimée, à la librairie du Gret (rubrique « publications »).

Contact : Éditions du Gret, edition@gret.org

Les auteurs

Aurore Mansion est socio-anthropologue de formation. Depuis 2004, elle est chargée de projets au Gret sur la sécurisation des droits et les politiques foncières. Elle a accompagné l'identification et la mise en œuvre des projets de restructuration de quartiers précaires à Nouakchott en Mauritanie (Kebbé et Gazras). Elle travaille aujourd'hui sur une série d'études documentant les enjeux liés au foncier pour le développement des pays du Sud, participe à différents projets sur le sujet, et anime le Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française. Elle réalise par ailleurs une thèse en anthropologie du développement sur la circulation des savoirs entre recherche, expertise et action publique dans le domaine du foncier.

Virginie Rachmuhl est sociologue-urbaniste. Elle travaille depuis une vingtaine d'années sur l'inclusion urbaine, sociale, politique et économique des habitants des quartiers populaires, en France et à l'international. Depuis 2001, elle est responsable de programmes urbains au Gret. Dans ce cadre, elle a accompagné la mise en œuvre de projets d'amélioration de l'habitat populaire et de restructuration de quartiers précaires à Cuba, au Brésil, en Mauritanie, en Haïti. Elle a également conduit plusieurs missions d'études pré opérationnelles, d'évaluation ou d'impact de ces opérations en Mauritanie, au Maroc, au Panama, au Cambodge, en Afrique du Sud et en Guyane française. Elle intervient régulièrement dans des séminaires et colloques, auprès d'étudiants en master et a contribué à plusieurs publications sur ces questions.

Les contributeurs et porteurs d'expériences

Papa Ameth Keita est aménageur de formation, titulaire d'un DESS en Aménagement du Territoire, Décentralisation et Développement Territorial. Depuis 2001, il est Directeur Adjoint du Bureau sénégalais d'études opérationnelles Ingésahel et chargé de projets urbain. Il a notamment travaillé sur les études de restructuration et de régularisation foncière de Grand Médine, Ouakam, Tivaouane, Pikine Irrégulier Sud et le projet de mitigation des inondations de Djiddah Thiaroye Kao au Sénégal. Il a participé à plusieurs séminaires et ateliers de formation sur le développement urbain, et notamment sur la restructuration et les quartiers précaires au Sénégal, au Cameroun et en Suisse.

Benjamin Michelon, PhD, socio-urbaniste, est consultant indépendant. Ayant travaillé pour différents bailleurs de fonds, il dispose d'une expérience acquise dans différents projets urbains à travers le continent africain (Bénin, Mali, Madagascar, Mauritanie, Rwanda, Burkina Faso, etc.). Dans le cadre du projet au Rwanda, Benjamin Michelon est intervenu lors de la phase d'identification du projet (avec l'équipe d'Urbaplan) pour établir un diagnostic et une stratégie de réhabilitation des quartiers précaires puis lors de l'élaboration du Plan d'Action de Réinstallation, conçu pour anticiper et gérer les conséquences socio-économiques de la mise en œuvre des travaux. Sur la base de ses expériences dans les quartiers précaires des villes africaines, il a réalisé une thèse portant sur l'évolution de la planification urbaine et de l'usage des quartiers précaires par les habitants de deux villes africaines : Douala et Kigali.

Olivier Toutain, architecte de formation, il travaille comme urbaniste et généraliste en développement urbain. Au Maroc où il a réalisé une grande partie de sa carrière professionnelle, il a mené de nombreuses études et travaux sur les problématiques d'habitat précaire et de résorption de bidonvilles pour le compte d'organismes et ministères, de bailleurs de fonds et d'agences de coopération internationale. Il a développé en parallèle une expérience internationale en occupant notamment en Inde le poste de chef de projet du Schéma directeur d'urbanisme de Bangalore. Il est actuellement chef de projet pour le compte du Gret de l'étude d'évaluation et d'impact social du programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles (PARHIB) financé par l'AFD au Holding d'aménagement Al Omrane au Maroc.

Organisations partenaires



Le Global Land Tool Network (GLTN)[1] est un réseau d'experts et d'institutions qui vise à promouvoir et diffuser des outils de gestion foncière adaptés aux enjeux locaux et à mettre en place des politiques foncières en faveur des plus pauvres et des plus vulnérables, et notamment des femmes. Le Réseau œuvre à l'élaboration et l'application de politiques foncières qui concourent à la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Le GLTN a pour valeurs fondamentales la défense des intérêts des pauvres, la bonne gouvernance, l'équité, la subsidiarité, la modicité des coûts et l'approche systématique à grande échelle, ainsi que la sensibilité à la dimension du genre. Les consultations menées avec des organisations partenaires et des pays ont débouché sur l'identification de 18 outils fonciers prioritaires et 8 thèmes transversaux. En octobre 2011, le Réseau comptait 45 partenaires globaux dont le Gret et 1665 membres inscrits. Il bénéficie de financements des gouvernements de Norvège et de Suède. Il est hébergé par ONU-Habitat.

ONU HABITAT
POUR UN MEILLEUR AVENIR URBAIN

Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT)[2] est mandaté par l'Assemblée générale des Nations Unies pour promouvoir des villes socialement et écologiquement durables en facilitant l'accès à un logement convenable pour tous.

ONU-Habitat reconnaît que les villes sont les plaques tournantes de la production nationale et de la consommation. L'Agence travaille sur la résorption des bidonvilles, les questions foncières, l'accès au logement, l'accès à l'eau et l'assainissement, ainsi que les autres services de base.

Les travaux d'ONU-Habitat ont contribué à la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, en particulier l'objectif d'améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions habitants de bidonvilles d'ici 2020, cible 11, ainsi que l'Objectif du Millénaire n° 7 et la cible 10, qui appellent à la réduction de moitié du nombre de personnes n'ayant pas un accès durable à l'eau potable.



Le Gret[3] est une association sans but lucratif, regroupant des professionnels du développement solidaire. Il soutient des processus de développement durable, en milieux urbain et rural, en s'appuyant sur l'équité sociale, la promotion économique et le respect de l'environnement. Il conçoit et met en œuvre des projets de terrain innovants, conduit des expertises, anime des réseaux, défend des idées dans les forums internationaux et produit et diffuse des références à partir de la capitalisation de ses expériences de développement. Actif dans 33 pays en 2010, le Gret compte 13 représentations permanentes en Asie, en Afrique, en Amérique latine. Il emploie 700 personnes dont un peu moins de 10 % sont au siège.

Convaincu du rôle majeur des villes dans le développement et des besoins d'appui et d'accompagnement requis par le rythme et la nature de l'urbanisation, le Gret est actif depuis près de trente ans dans la coopération au développement urbain. Il travaille dans le domaine de l'amélioration de l'habitat populaire et de la consolidation/restructuration de quartiers précaires. Il est présent aujourd'hui dans une dizaine de capitales, grandes ou moyennes villes du Sud aux côtés des acteurs locaux : organisations de base, ONG, petits opérateurs économiques, collectivités locales et opérateurs urbains. Le Gret est guidé par une finalité : lutter contre la relégation urbaine et assurer un droit à la ville pour le plus grand nombre.

---

1 *http://www.gltn.net/en*

2 *http://www.unhabitat.org*

3 *http://www.gret.org/*

Depuis plus de 15 ans, le Gret s'est particulièrement investi sur les questions foncières. Il travaille à promouvoir d'une part des mécanismes locaux de sécurisation foncière et de gestion négociée des ressources naturelles, et d'autre part une reconnaissance juridique, des droits ou des normes légitimes localement. Depuis 1996, il assure notamment le secrétariat scientifique du Comité technique « Foncier et développement » mis en place par la Coopération française pour l'aider à informer et outiller les acteurs des politiques foncières dans les pays du Sud.

Remerciements

Les auteurs remercient toutes les personnes qui ont contribué à cet ouvrage en leur faisant part de leurs analyses et de leurs expériences. Ils tiennent également à rendre hommage à Françoise Navez Bouchanine, sociologue, pionnière de ces questions au Maroc et dans la communauté des chercheurs et praticiens. Françoise Navez Bouchanine a œuvré sans relâche pour défendre la place de l'accompagnement social dans les opérations urbaine. Le présent document a souvent puisé dans les écrits qu'elle a laissés, qu'il s'agisse de contributions à la recherche ou de travaux plus opérationnels.

Résumé

Près de 830 millions de personnes vivent aujourd'hui dans des bidonvilles dans le monde, dont les deux tiers résident en Afrique. Alors qu'ONU-Habitat considère que le cadre de vie s'est amélioré pour 24 millions d'entre elles sur la dernière décennie, la population des bidonvilles n'a baissé que de 5 %[4] en Afrique subsaharienne[5]. Les opérations urbaines constituent aujourd'hui un outil privilégié d'actions pour améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers précaires. Alors qu'elles ont longtemps eu un caractère autoritaire dans le contexte africain, de nouvelles approches se diffusent, intégrant mieux la dimension humaine et la participation des habitants concernés. Elles posent de nombreuses questions sur les objectifs qui les fondent, les choix stratégiques qui les structurent et les modalités pratiques de leur mise en œuvre.

Face aux défis posés, cet ouvrage propose des repères pour guider l'action des concepteurs, des décideurs et des opérateurs. **Il met l'accent sur une dimension insuffisamment prise en compte dans la conduite de ces opérations : l'accompagnement social.** Il s'intéresse à des expériences qui s'inscrivent dans une diversité de situations en termes socio-économiques, d'habitat, de niveaux d'aménagement et d'équipement, d'accès aux services, etc. Ces expériences ont en commun le statut foncier de leurs habitants, ces derniers n'ayant, pour tout ou partie d'entre eux, aucun droit reconnu et sécurisé par le cadre juridique et institutionnel existant. Les opérations dont il est question ici sont de trois types :

- des opérations de **réhabilitation** qui renvoient à des interventions modestes ou plus ambitieuses mais qui ont en commun de consolider l'existant ;
- des opérations de **restructuration** qui comportent un programme d'investissement important, une refonte en général du parcellaire, et qui entraînent des déplacements au moins partiels ou temporaires des habitants ;
- des opérations de **résorption** qui désignent des interventions lourdes, quand il ne s'agit pas d'éradication pure et simple des quartiers d'origine.

Quel que soit le type d'opération mené, l'enjeu est de trouver un juste milieu entre le suréquipement et le sous-équipement, la densification de la ville et son étalement, la « table-rase » et le maintien en l'état des quartiers, le quartier vécu et le quartier projeté.

Cet ouvrage a été produit à partir d'une mise en perspective de quatre expériences qui illustrent une partie des approches existantes en Afrique :

- L'opération dite de résorption des bidonvilles de Karyan Thomas et Douar Skouila à Casablanca au Maroc, initiée dans le cadre du programme Villes sans bidonville : cette opération, qui touche 8 400 familles, a démarré en 2004 et devrait se terminer en 2012. Elle comporte un volet de restructuration sur place et de résorption, le deuxième volet ayant pris le pas sur le premier à partir de 2007.
- L'opération dite de restructuration de la kebbé d'El Mina à Nouakchott en Mauritanie a été mise en œuvre dans le cadre du Programme de développement urbain : cette opération s'est déroulée de 2000 à 2008. Elle a concerné un peu moins de 15 000 familles, dont plus de la moitié ont été déplacées et réinstallées dans des zones de recasement.
- L'opération dite de réhabilitation-consolidation des quartiers précaires périphériques à Kigali au Rwanda, lancée dans le cadre du Projet d'infrastructures et de gestion urbaine : cette opération a été conduite entre 2003 et 2010. Elle a concerné environ 75 000 habitants dans trois quartiers. Elle a conduit à une amélioration progressive des conditions de vie en insistant sur la minimisation des déplacements.

[4] *ONU-Habitat, State of the World's Cities 2010/2011 - Cities for All: Bridging the Urban Divide, 2010.*

[5] *La définition d'ONU-Habitat de l'Afrique subsaharienne englobe 48 pays. Elle comprend l'Afrique de l'ouest, l'Afrique de l'est, l'Afrique centrale et l'Afrique australe.*

- Le programme dit de réhabilitation-restructuration et de régularisation foncière de Pikine Irrégulier Sud au Sénégal, mis en œuvre dans le cadre de la réalisation d'une autoroute à péage entre Dakar et Diamnadio : ce programme a démarré en 2006 et est en cours. 1000 concessions sont directement affectées. Un peu moins de la moitié seront déplacées et relogées.

La confrontation d'expériences a été riche en enseignements. Elle a mis en évidence le caractère éminemment politique de ces opérations. Les objectifs sont principalement sécuritaires, économiques ou politiques. Sans être toujours explicites, ils structurent la conception, la mise en œuvre et le suivi des opérations. Trois des quatre opérations étudiées ont été réalisées sous l'impulsion de la Banque mondiale (Rwanda, Mauritanie, Sénégal). La directive opérationnelle 4.12 sur les réinstallations involontaires de personnes insiste sur la prise en compte des habitants (participation, indemnisation, accompagnement, etc.). Son application sur le terrain est inégale. Les dispositifs opérationnels sont marqués par la faiblesse des dimensions sociales et locales. Malgré des avancées, la place accordée aux collectivités locales comme aux habitants reste limitée. L'accompagnement social est subordonné aux objectifs techniques et économiques.

À partir de cette analyse croisée, le présent ouvrage propose **neuf axes stratégiques** à considérer pour faire de ces opérations de véritables leviers de développement des quartiers au service de leurs habitants :

1. **Les groupes ciblés et les critères d'éligibilité.** La question du « qui a droit aux différentes mesures d'indemnisation ou de recasement ? » est clairement stratégique. Le choix des critères d'éligibilité a des conséquences sur la nature et l'économie d'une opération. Les réalités sociales auxquelles renvoient ces critères sont complexes et hétérogènes (familles, ménages, locataires, « propriétaires », titulaires d'un titre, occupants précaires, etc.). Ces réalités ne sont pas toujours clairement définies et sont difficiles à appréhender sur le terrain, ce qui peut entraîner des confusions et donner lieu à des stratégies opportunistes. Des outils existent pour maîtriser ces risques, et leur application relève d'abord d'une volonté politique. Dans trois des quatre opérations (Mauritanie, Maroc et Rwanda), les locataires ne sont pas éligibles, alors qu'ils comptent parmi les habitants les plus pauvres et vulnérables des quartiers. Des solutions existent pour prendre en compte leur situation et les intégrer aux opérations (indemnisation, crédits, etc.).
2. **La conduite et le pilotage.** Les opérations de restructuration sont souvent perçues comme une suite d'activités techniques ou sociales à mener dans un ordre logique. Elles sont en général conduites de manière assez standardisée. La phase post opérationnelle est souvent limitée à la régularisation foncière et à la gestion des cas résiduels, alors que des dispositifs peuvent être imaginés pour accompagner les habitants dans la durée. Les collectivités locales sont les premières concernées par cet accompagnement. Elles devraient être appuyées pour assurer progressivement la maîtrise d'ouvrage des opérations en lien avec les ministères d'État et les agences d'exécution publique.
3. **L'accompagnement social.** L'accompagnement social renvoie à différents types d'activités (information, animation, concertation, accompagnement administratif, etc.) qui interviennent à différentes phases des opérations. Ces dernières, soumises à des impératifs d'avancement technique et opérationnel, intègrent mal, en général, les étapes et temps nécessaires à la conduite de ces activités. Celles-ci exigent des compétences diversifiées, à la fois techniques, d'analyse institutionnelle, d'écoute, de communication, de négociation, de gestion des conflits, qui sont rarement disponibles chez les opérateurs techniques et qui doivent être renforcées. Les manques sont particulièrement évidents dans les phases amont et aval des opérations. La formalisation d'une maîtrise d'ouvrage sociale avec un mandat explicite permettrait de remédier aux faiblesses constatées dans ce domaine.
4. **L'implication des habitants.** Le degré de participation des habitants est souvent faible et reste sous contrôle politique. Dans les cas étudiés, l'influence des habitants sur les opérations s'exerce plus souvent en dehors des cadres formels par le biais de négociations, pressions ou blocages. Le risque de ce mode de fonctionnement est d'accentuer les inégalités de traitement. Les dispositifs à mettre en place sont à adapter en fonction des situations

institutionnelles. Plusieurs solutions existent même lorsque le cadre est défavorable à l'idée de participation : information, entretiens individuels, réunions collectives, enquêtes, etc. Des outils peuvent être mobilisés de manière à faire évoluer, même modestement, les pratiques vers davantage de participation.

5. **La prise en charge des déplacements.** Les déplacements de tout ou partie des habitants sont parfois inévitables. Il faut donc composer avec et trouver des modalités pratiques pour les organiser au mieux et atténuer leur impact négatif pour les familles. Les défis à relever ne seront pas les mêmes suivant la nature de l'opération et le type de déplacements qu'elle occasionne (déplacements totaux, partiels, temporaires, définitifs). La vie des familles s'en trouve totalement bouleversée, notamment lorsque les zones de réinstallation sont éloignées du quartier d'origine. La mise en place de dispositifs d'accompagnement social avant, pendant et après le déplacement constitue alors une condition de réussite de l'opération.
6. **La gestion de la question foncière.** La régularisation de l'occupation des habitants des quartiers précaires n'est pas partout un objectif et n'est pas abordée de la même manière dans les quatre opérations étudiées. Lorsqu'elle est explicite, elle passe presque systématiquement par la délivrance d'un titre de propriété individuel, lequel ne garantit pas toujours la sécurisation de l'occupation. Des alternatives existent (prescription acquisitive, fiscalité, propriété collective, location-vente, etc.). Elles sont à imaginer dans le cadre de réformes et de réflexions sur la conception de la propriété dans les pays. Ces réformes peuvent prendre du temps. Dans l'intervalle, des dispositifs d'accompagnement des habitants dans leurs démarches de sécurisation foncière sont nécessaires.
7. **Le financement des opérations.** Les opérations de restructuration de quartiers précaires coûtent cher. Leur montage financier combine fonds publics et privés, fonds internationaux, nationaux, locaux et individuels. Il mobilise plusieurs types de financements parmi lesquels des subventions, de l'épargne ou apport en ressources propres et du crédit. La part de chaque composante dépend des groupes cibles. Les opérations doivent dans tous les cas être subventionnées, notamment pour atteindre les ménages les plus pauvres. Des innovations dans les montages financiers sont nécessaires pour assurer leur équilibre et garantir leur réplicabilité : l'accès au foncier et au crédit en constituent les deux variables stratégiques.
8. **L'indemnisation et la contribution financière des habitants :** l'indemnisation comme la contribution financière des habitants des quartiers constituent deux éléments structurants des opérations étudiées, mais qui restent encore peu explorés. Les choix faits en la matière sont avant tout destinés à encourager l'adhésion des habitants et à faciliter le déroulement des opérations. L'un comme l'autre peuvent avoir des effets contraires à ceux attendus : encouragement à la spéculation, attraction de personnes extérieures au quartier, perte du logement. Le bon compromis se situe certainement dans la combinaison entre la participation financière et l'indemnisation. L'équilibre à construire requiert un travail fin d'ingénierie financière en lien avec l'ingénierie sociale, travail complexe et rarement mené. Il exige également la mise en perspective de cet aspect du financement avec l'économie globale de l'opération, en incorporant l'ensemble des coûts immédiats et des coûts différés.
9. **Les dispositifs de suivi-évaluation.** Les dispositifs de suivi-évaluation sont conçus pour être utiles à la prise de décision, rendre compte de l'exécution d'un projet, et documenter des processus d'apprentissage et de capitalisation. Dans les expériences étudiées, ils servent d'abord à rendre compte aux décideurs nationaux et aux financeurs internationaux de l'avancement technique et économique des opérations. Des démarches volontaristes sont nécessaires pour intégrer, dans le suivi-évaluation, l'impact social, urbain, institutionnel et environnemental. Il s'agit également d'améliorer les processus de prise de décision et de pilotage. Cela passe en priorité par l'approfondissement des méthodes et des outils, l'animation d'un débat public autour de ces opérations et le soutien plus déterminé des bailleurs de fonds.

Sommaire

Préface

La réhabilitation/restructuration/résorption des quartiers dits précaires en Afrique constitue un défi pour le développement et la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les villes. Ceci est d'autant plus urgent que l'on sait que 60 % des habitants vivent aujourd'hui dans des quartiers qui ne sont pas « en règle » en matière d'aménagement, de foncier, d'équipements, de services, d'habitat et de fiscalité.

Les opérations urbaines constituent aujourd'hui l'un des outils privilégiés pour améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers précaires. Alors qu'elles ont longtemps eu un caractère autoritaire dans le contexte africain, de nouvelles approches se diffusent, intégrant mieux la dimension humaine et la participation des habitants concernés. Elles posent de nombreuses questions sur les objectifs qui les fondent, les choix stratégiques qui les structurent et les modalités pratiques de mise en œuvre.

Le GLTN et le Gret mènent des actions complémentaires

Le GLTN (Global Land Tool Network) et le Gret partagent un même souci de production et de mise en débat de références qui soient utiles aux acteurs des politiques foncières et à ceux qui les accompagnent. Cette complémentarité a donné lieu à une première collaboration avec l'organisation d'un atelier d'échanges de pratiques sur la gestion foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, qui s'est tenu du 20 au 24 octobre 2008 à Cotonou, en présence de 80 participants impliqués dans des processus de réformes foncières au Bénin, au Niger, à Madagascar, au Mali, au Burkina Faso, en Côte-d'Ivoire, au Sénégal et aux Comores[6].

L'envie de poursuivre le travail commun s'est matérialisée par la signature d'une lettre de partenariat en 2009. Dans ce cadre, le Gret et le GLTN ont décidé de produire ensemble un ouvrage sur les modalités possibles d'accompagnement social des opérations de réhabilitation/restructuration/ résorption de quartiers précaires africains à partir de l'expérience du Gret à Nouakchott, en Mauritanie.

Cet ouvrage est destiné aux acteurs de la transformation de ces quartiers : les responsables politiques nationaux ou locaux, les opérateurs techniques et sociaux, les bureaux d'études et les ONG, les organisations d'habitants.

L'enjeu n'était pas de produire une série d'outils dont la validité serait relative aux contextes de mise en œuvre. Il ne s'agissait pas non plus de proposer des réponses standard là où les situations sont complexes, dynamiques et où le sur-mesure s'impose le plus souvent. L'ouvrage rend compte le plus complètement possible des problèmes soulevés par la conception, la mise en œuvre et le suivi d'opérations urbaines dans les quartiers précaires. Il présente certaines réponses apportées, en tire des enseignements et des recommandations. Il valorise l'expérience acquise par le Gret depuis plus de trente ans sur le terrain. *In fine*, l'objectif de ce travail est de contribuer à faire évoluer les politiques et les pratiques dans le sens de la production et de la gestion de villes moins inégalitaires, plus aptes à promouvoir le potentiel de tous les citoyens et à se mettre à leur service.

Ce document est le fruit d'un travail collectif entre des personnes ayant des formations et expériences diverses (architecte, urbaniste, sociologue, anthropologue, ingénieur) mais partageant l'idée que l'accompagnement social et économique avant, pendant, et après la réalisation des opérations est un axe stratégique et une condition de leur réussite.

[6] *Lavigne Delville P., Mansion A., Mongbo R., Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite, Comité technique « Foncier et développement », Paris, 2009.*

Nous remercions ici les auteurs :

- Aurore Mansion (Gret) et Virginie Rachmuhl (Gret) qui ont accompagné plusieurs opérations de restructuration de quartiers précaires en Mauritanie, au Sénégal, en Haïti, au Brésil ou à Cuba et conduit des études sur ce sujet en Mauritanie, au Maroc, au Panama, au Cambodge, en Afrique du Sud, en Guyane française, pour avoir coordonné et pris en charge l'essentiel du travail de rédaction ;
- Papa Ameith Keita (Ingésahel), Benjamin Michelon (EPF[7]), Olivier Toutain (expert indépendant), tous trois respectivement impliqués dans des opérations urbaines au Sénégal, au Rwanda et au Maroc, qui ont contribué à la rédaction des études de cas et sans qui ce travail de confrontation d'expériences n'aurait pas été possible.

Nous remercions également Rémy Sietchiping (GLTN), Christian Castellanet, Danièle Ribier et Aurélie Quentin (Gret), Serge Allou (Cities Alliance), Alain Durand Lasserve (CNRS), et Jean D'Aragon (ONU-Habitat) pour leurs regards avisés et leurs précieux conseils visant à structurer la réflexion collective et le présent document.

Le GLTN et le Gret remercient, enfin, Mohamed Ali Ould Cheibany, conseiller technique à la Direction générale de l'Agence de développement urbain de Nouakchott (ADU), et ancien responsable de la Cellule de réinstallation de l'ADU qui a piloté la réinstallation sur place et le déplacement des familles affectées par les opérations de restructuration des quartiers précaires de Nouakchott, pour sa contribution aux débats et aux réflexions à l'origine de cette initiative.

Qu'ils soient tous remerciés pour ce travail riche d'enseignements qui, nous l'espérons, guidera les actions futures du GLTN et du Gret.

Bénédicte Hermelin

Directrice générale du Gret

Clarissa Augustinus

Responsable du Département foncier
et GLTN à ONU-Habitat

[7] *École polytechnique fédérale de Lausanne.*

Introduction

- **Objectifs**

Dans de nombreux pays du Sud et notamment en Afrique, les opérations urbaines dans les quartiers précaires ont longtemps été caractérisées par des pratiques autoritaires qui ne reconnaissaient pas la légitimité des occupants ni l'importance de l'accompagnement social.

Avec les processus de démocratisation et l'implication des organisations internationales dans ces opérations, les méthodes « coup de poing » tendent à laisser la place à des approches qui intègrent la participation des habitants, prévoient leur régularisation foncière, l'amélioration de l'habitat et l'accès aux services et aux équipements.

Pour autant et malgré certaines avancées, le bilan social des opérations reste encore bien souvent mitigé. Le déplacement de familles sur des espaces dénués d'équipements et excentrés, l'éclatement des réseaux sociaux, la paupérisation voire le départ des habitants les plus pauvres du fait des surcoûts multiples liés aux changements de conditions de vie, l'absence de prise en compte des locataires, qui constituent souvent les groupes les plus pauvres et les primo-arrivants, les exclusions au départ et pendant les opérations de nombreuses familles sont quelques-unes des principales limites observées.

Ces limites s'expliquent dans bien des cas par le caractère éminemment politique des opérations qui est rarement explicité. Elles sont également dues à un manque de savoir-faire et d'expérience sur des opérations de plus en plus longues et complexes, qui doivent composer avec différents acteurs qui n'ont ni la même vision ni les mêmes intérêts. Leur bon déroulement appelle enfin à la définition et à la mise en place concomitante de dispositifs de programmation et mise en œuvre techniques, d'accompagnement social et économique, de pilotage, arbitrage, gestion des conflits et suivi institutionnels, d'aménagements juridiques souvent inédits dans les pays concernés.

Face à ce constat, le présent ouvrage propose des principes et repères pour l'action. Il veut contribuer à une meilleure prise en compte des enjeux de développement social et économique des familles concernées. Son objectif est d'aider les acteurs prenant part à ces opérations à se poser les bonnes questions, comprendre les enjeux qu'elles soulèvent et disposer de pistes pour améliorer la qualité de leurs actions. Il ne s'agit pas de verser dans la documentation de « bonnes pratiques » ou de donner à voir des expériences exemplaires. Il ne s'agit pas non plus de présenter des « modèles gagnants » ou d'offrir des « outils clés en main ». Il n'est pas question, enfin, de développer une méthodologie pour évaluer, quantifier ou comparer les bénéfices sociaux des opérations urbaines.

Ce document s'adresse d'abord aux concepteurs, décideurs et opérateurs de ces interventions : les responsables des ministères en charge de leur pilotage, les élus et les bailleurs de fonds, les services techniques de l'État ou des collectivités locales (topographes, urbanistes, géomètres, ingénieurs), les opérateurs techniques et sociaux, les ONG de développement, les bureaux d'études, les organisations d'habitants. Il leur fournit des clés de compréhension et des pistes pour peser sur les choix stratégiques et améliorer la mise en œuvre des opérations.

Il apportera enfin des éclairages à tous ceux qui s'intéressent aux défis que posent ces quartiers pour le développement des villes, qu'ils soient étudiants, chercheurs, experts ou partenaires des processus à l'œuvre.

- **Méthodologie**

Ce document a été produit à partir de la confrontation de plusieurs exemples d'opérations menées en Afrique. Cet ancrage géographique entend répondre à un déficit de documentation des processus sur le continent africain, contrairement à ce qui existe en Amérique latine et en Asie où la littérature est plus abondante. Lorsque la documentation existe, elle est souvent peu accessible à des

acteurs extérieurs aux opérations, et renvoie pour une grande partie à des informations strictement opérationnelles. Le programme Villes sans bidonville au Maroc fait exception car il a donné lieu à une documentation relativement riche que nous avons utilisée.

L'expérience de la Mauritanie a constitué le cas de référence à partir duquel une grille d'analyse a été construite, mettant en avant les points clés soulevés par la prise en compte des dimensions sociale et économique dans les opérations urbaines. Les expériences du Rwanda, du Sénégal et du Maroc ont été mises en perspective avec le cas mauritanien, afin que l'on puisse faire la part entre ce qui est spécifique à un contexte donné et ce qui est plus transversal. Ce travail prend le contre-pied de démarches désincarnées, en replaçant les pratiques dans les réalités sociopolitiques locales.

Dans les quatre pays (Maroc, Mauritanie, Rwanda et Sénégal), des opérations ou des programmes sont en cours depuis plusieurs années. Certaines actions sont achevées, d'autres sont en cours ou programmées. Elles constituent autant de références concrètes pour le présent ouvrage. Ces opérations s'inscrivent dans des programmes et politiques qu'il s'agissait ici d'examiner pour identifier les conditions d'émergence et de mise en œuvre des opérations étudiées.

Le travail de production a commencé en juin 2010 et s'est organisé en trois grandes étapes :

- **une revue bibliographique** à l'issue de laquelle une note posant le cadre conceptuel et méthodologique du document a été produite ; cela a constitué la base de la première partie de l'ouvrage ;
- **un atelier de travail** de trois jours organisé en France en juillet 2010 par le Gret, en présence des différents porteurs d'expériences et partenaires de l'initiative ; le travail collectif a permis d'appréhender les spécificités et dimensions transversales de chacune des expériences, de structurer le corps du document autour de neuf questions clés, d'alimenter le contenu de chacune de ces questions ;
- **une dernière étape d'écriture** a été rythmée par des allers-retours entre les différents auteurs du document. Elle s'est achevée en mars 2012.

• Structure de l'ouvrage

Le présent document se structure en deux grandes parties.

La **première partie** présente :

- **des éléments de cadrage et la définition des termes employés dans l'ouvrage** : les trois éléments centraux sur lesquels porte l'ouvrage sont définis et caractérisés, sans que la diversité des situations rencontrées ne soit aplanie : les quartiers objets des opérations, les opérations elles-mêmes et les activités d'accompagnement social. Ce chapitre situe les quartiers et les modes d'intervention couverts par l'ouvrage à partir de typologies ;
- **les quatre expériences témoins** (Maroc, Mauritanie, Rwanda et Sénégal) : le chapitre propose, pour chaque opération étudiée, une vue d'ensemble des objectifs, du déroulement, des quartiers concernés, des acteurs impliqués, du type d'accompagnement social mobilisé et des résultats atteints. Des présentations plus détaillées sont mises à la disposition du lecteur sur Internet[8] ;
- **Les caractéristiques structurantes des opérations :** l'analyse croisée des quatre expériences témoins fait ressortir certains points communs dans leurs objectifs, le rôle joué par les bailleurs de fonds, et notamment la Banque mondiale, et les dispositifs opérationnels ;
- **Des axes de travail pour améliorer la qualité des opérations :** des progrès dans plusieurs domaines sont nécessaires pour que la qualité des opérations soit améliorée. Les axes de travail proposés sont présentés. Ils seront approfondis dans la seconde partie.

[8] *http://www.gret.org/publication/batir-des-villes-pour-tous-en-afrique/*

La **deuxième partie** de l'ouvrage est organisée autour de **neuf fiches**, formulées comme autant de questions clés posées aux décideurs et aux opérateurs. Chaque fiche est divisée en trois parties :

- la première (« Le point sur la question ») donne une vue d'ensemble argumentée des débats soulevés par la question posée ;
- la deuxième (« Retours d'expérience ») apporte des éclairages issus des expériences témoins ;
- la troisième (« Enseignements et recommandations ») tire les leçons et propose des pistes susceptibles de faire évoluer les pratiques.

Des **encadrés** ponctuent l'ouvrage afin d'éclairer une notion, un aspect opérationnel, théorique ou méthodologique particulier.

Concepts, expériences, questions clés et recommandations

Cette première partie pose des éléments de cadrage de l'ouvrage : définition des concepts clés, présentation succincte des quatre études de cas analysées, caractérisation des opérations et pistes pour en améliorer la conception et la mise en œuvre. Elle est composée de quatre chapitres.

Le premier chapitre propose une définition des quartiers concernés par ce livre. Il insiste sur leur diversité ainsi que sur les relations ambigües qu'ils entretiennent avec les pouvoirs publics, ce que les mots pour les nommer traduisent bien.

Le deuxième chapitre présente les différents types d'opérations urbaines mises en œuvre dans les quartiers précaires et, pour chaque type, le cadre conceptuel et opérationnel auquel il peut être rattaché. Les quatre expériences « témoins » sont étudiées en regard de ce cadre de référence.

Ces deux premiers chapitres précisent les termes qui seront employés dans le reste du document.

Le troisième chapitre introduit de manière synthétique les quatre expériences étudiées, au Maroc, en Mauritanie, au Rwanda et au Sénégal : spécificité des quartiers ciblés, objectifs des opérations, cadre institutionnel et opérationnel, place accordée aux dispositifs d'accompagnement social, avancées et limites. Des présentations plus détaillées sont mises à la disposition du lecteur ou de la lectrice sur Internet, s'il ou elle souhaite approfondir certains aspects des cas étudiés[9].

Enfin, le quatrième chapitre identifie les caractéristiques structurantes des opérations à partir d'une analyse croisée de ces quatre expériences. Il dégage les points cruciaux pour la réussite de ces opérations, ainsi que de grands axes de travail possibles pour l'amélioration de leur conception et de leur mise en œuvre. Ces aspects seront ensuite discutés et approfondis dans la seconde partie de l'ouvrage.

[9] *http://www.gret.org/publication/batir-des-villes-pour-tous-en-afrique/*

Opérations urbaines dans les quartiers précaires : de quoi parle-t-on ?

Quartiers et habitats précaires : des réalités contrastées

- **Le poids des mots pour désigner les quartiers**

« « Illégal », « irrégulier », « spontané », « informel », ou encore « précaire » sont quelques-uns[10] *des adjectifs utilisés pour caractériser des quartiers où les habitants ne sont, selon les contextes, pas « en règle » en matière d'aménagement, de foncier, d'équipement, de service, d'habitat ou de fiscalité*[11]*. Ces adjectifs normatifs réduisent ces quartiers à leur non-conformité urbanistique et foncière. Ils suggèrent une réalité uniforme réduite à des caractéristiques de pauvreté, marginalité et exclusion de toutes sortes. »*[12]

Ces qualificatifs réducteurs ne permettent pas d'appréhender la diversité et la complexité de ces quartiers. Que ce soit au niveau géographique, socioéconomique, démographique, foncier, urbanistique, en matière d'habitat ou d'accès aux services et aux infrastructures, les situations varient. Elles diffèrent entre régions et pays ou entre villes mais également au sein d'une ville voire au sein d'un même quartier.

Chaque quartier correspond à une ou plusieurs combinaisons d'un ensemble d'éléments qui le caractérise : quartiers mixtes ou pauvres, de propriétaires ou locataires, sur terrains publics ou privés, « envahis » ou « squattés », ou encore autorisés partiellement ou intégralement par les pouvoirs publics ou les propriétaires privés, autoconstruits ou lotis par des promoteurs privés, quartiers de baraques en matériaux de récupération, de petites maisons ou d'immeubles « en dur » construits avec ou sans permis, habités par des occupants sans titre, détenteurs d'innombrables « petits papiers », d'un permis d'occuper ou d'un titre de propriété, quartiers grands ou petits, niches urbaines ou grands quartiers au cœur de la ville ou dans sa périphérie, sur des espaces convoités ou dans des zones à risque et des espaces délaissés, quartiers raccordés aux réseaux urbains, disposant de services partiels ou sans services, etc.

---

[10] *La liste présentée ci-dessus n'est pas exhaustive. Elle pourrait être complétée par des qualificatifs : quartier défavorisé, anarchique, difficile, marginal, non réglementaire, non planifié, clandestin, insalubre, quartier de bidonville, de taudis, de squatters, etc.*

[11] *Alain Durand-Lasserve et Jean-François Tribillon, « Quelles réponses à l'illégalité des quartiers dans les pays en développement ? », contribution au séminaire du réseau ESF/N-AERUS, Belgique, mai 2001.*

[12] *Aurore Mansion, Virginie Rachmuhl, « Devenir des quartiers précaires, devenir de la ville : un destin lié ? L'exemple de Nouakchott, Mauritanie » in Voyage en Afrique urbaine, dir. Pierre Gras, 2009, éditions l'Harmattan, Paris.*

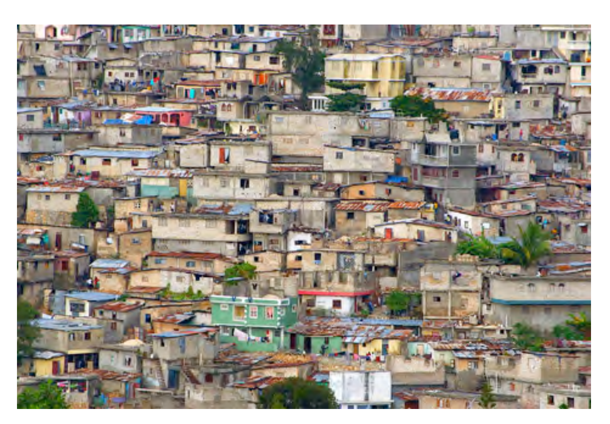
Quartiers de Mauritanie, Haïti, Guyane, Maroc et Rwanda



La kebbé d'El Mina à Nouakchott en Mauritanie. © Christian Vium.



Baillergeau à Port-au-Prince en Haïti. © Alexis Doucet.



Villa Rosa à Port-au-Prince en Haïti. © Jean-Marc Tipret.



Chekepatty à Saint-Laurent du Maroni en Guyane. © Bérangère Deluc.



Ain Al Aouda à Casablanca au Maroc. © Virginie Rachmuhl.



Kiyovu à Kigali au Rwanda. © Benjamin Michelon.

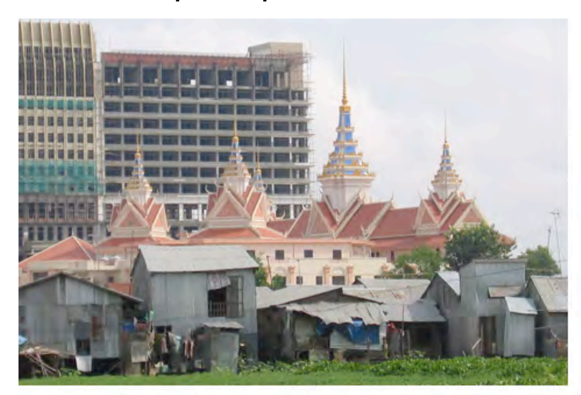
Chaque pays attribue un ou des noms à ces quartiers, qui sont en général évocateurs comme le terme *kebbé* en *hassanya*, dialecte arabe parlé par la grande majorité des Mauritaniens, qui signifie « déversoir » ou « dépotoir », ou *gazra*, qui désigne « usurpé » ou « pris de force »[13].

[13] *On pourrait également mentionner les favelas au Brésil, slum, kijiji ou korogocho au Kenya, imijondolo/township en Afrique du Sud, karyan au Maroc, Ranchos au Venezuela, Villas miseria en Argentine, solares ou ciudadelas à Cuba, etc. Cf. Wikipédia.*

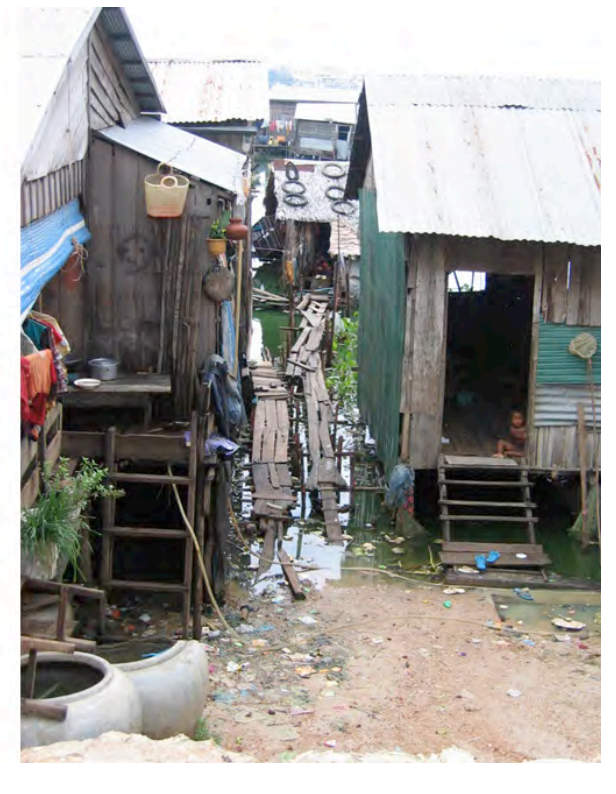
Les mots employés rappellent l'histoire de ces quartiers et la stigmatisation que ces territoires et leurs habitants subissent. Ils témoignent de l'évolution du regard posé sur eux et des fluctuations des interventions publiques. Au Cambodge, les quartiers informels sont appelés « quartiers de squatters » au début des années 1990, « communautés de pauvres » à partir de 1994, puis « pauvres urbains » en 1998, ce « qui atteste d'une reconnaissance de la légitimité de ces habitants à intégrer la ville ». En 2000, le Premier ministre demande à remplacer l'expression « squatter[14] » par « résident temporaire ».

Les différenciations faites au sein d'un même pays entre les quartiers renvoient également à des différences de traitement par l'action publique. « *Ainsi, en Égypte, le terme bidonville se dit* « achwaiy » *(*« aléatoire »*) mais on distingue ensuite des zones* « ghîr amena » *(qui signifie dénuées de sécurité ou* « unsafe »*), et des zones* « ghîr moukhattat » *ou non planifiées*[15]. [...] *L'amélioration des zones non planifiées relève du ministère du Logement* [...]. *Le Informal Settlements Development Fund est en revanche en charge de la désignation des zones de slums* « unsafe » *à éradiquer avec relogement dans des quartiers périphériques.* »[16]

Un quartier précaire au centre ville de Pnomh Pen et le quartier Boeng Kak rail







© Valérie Clerc.

L'expression « quartiers informels » traduit bien la relation étroite qu'entretiennent ces quartiers avec le secteur formel. À Phnom Penh au Cambodge, les quartiers informels se sont constitués en réponse aux politiques urbaines, foncières et d'habitat des années 1980 et 1990. Les situations d'occupation sans autorisation sont un cas parmi d'autres. Collectivement ou individuellement, les familles paient le

---

[14] *Le terme « squatter » est péjoratif en khmer puisqu'il signifie « anarchiste ».*

[15] *Agnès Deboulet, « Contrer la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation. Enjeux et opportunités dans le Monde arabe et en Égypte », in « Dynamiques foncières dans les villes du Sud », Revue Tiers Monde n° 206, avril-juin 2011, sous la direction d'Aurélia Michel, Éric Denis et Rafael Soares Gonçalves , pp. 75-95.*

[16] *Valérie Clerc, Virginie Rachmuhl, Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh – Cambodge : dynamiques et enjeux pour l'action publique, Ambassade de France au Cambodge, Coopérer aujourd'hui n° 50, Gret, 2006.*

droit de s'installer temporairement ou définitivement à des propriétaires privés ou à des agents publics. Les transactions sont souvent enregistrées par des agents publics contre paiement[17].

Les marchés formels et informels sont étroitement imbriqués. On peut ainsi parler de continuum entre les deux[18] ; les familles passent de l'un à l'autre en fonction de l'évolution de leur situation. Les prix du logement ainsi que les conditions d'accès aux services et à l'emploi du segment haut des quartiers informels rejoignent ceux des segments bas des marchés formels[19].

Cet exemple asiatique vaut également en Afrique.

- **Une difficulté à quantifier et qualifier ces quartiers**

La diversité précédemment citée rend la quantification des quartiers particulièrement difficile, d'autant que la production de données urbaines est souvent défaillante en Afrique. Produire des données quantitatives et qualitatives fiables constitue pourtant un enjeu important dans le chemin vers la reconnaissance de ces quartiers précaires.

ONU-Habitat a fait un pas dans ce sens en proposant une définition des bidonvilles, adoptée officiellement au sommet des Nations unies de 2002[20].

La définition du bidonville par ONU-Habitat[21]

Un bidonville ou taudis (*slum*) est une zone d'habitation contiguë où les habitants sont dotés de logements et de services de base insuffisants. Le bidonville ou taudis n'est souvent pas reconnu ou pris en compte par les autorités comme une partie intégrante et équivalente de la ville.

Un ménage habitant un bidonville est un groupe de personnes vivant sous le même toit dépourvu d'un ou de plusieurs des éléments suivants :

- accès à un approvisionnement en eau amélioré,

- accès à un système d'assainissement amélioré,

- accès à une surface habitable suffisante,

- un logement permanent et durable.

La sécurité d'occupation qui constituait initialement le cinquième indicateur a été suspendue en 2005 en l'absence d'une méthodologie permettant de la mesurer[22].

---

[17] *Au Brésil, Rafael Gonçalves Soares dans son article « Le marché de la location informelle dans les favelas de Rio de Janeiro et sa régularisation dans une perspective historique », montre que de nombreuses favelas de Rio se sont constituées sur des terrains privés et étaient autorisées par le propriétaire qui touchait en échange un loyer pour l'occupation du sol. Ils ont parfois, directement ou indirectement, via un intermédiaire, construit des logements destinés à la location. In Aurélia Michel, Éric Denis et Rafael Soares Gonçalves (dir.), « Dynamiques foncières dans les villes du Sud », in Revue Tiers Monde n° 206, avril-juin 2011, pp. 21-37. En Haïti, au Kenya, et certainement dans de nombreux pays, on trouve des situations comparables.*

[18] *Sur le fonctionnement des différents marchés fonciers en Afrique, voir : L'état des villes africaines 2010. Gouvernance, inégalité et marchés fonciers urbains, ONU-Habitat, 2010, 150 p. (http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3035) et Urban Land Markets: Economic concepts and tools for engaging in Africa, GLTN, ONU-Habitat, Urban Land Market, 2010, (http://www.gltn.net/index.php?option=com_docman&gid=247&task=doc_details&Itemid=24).*

[19] *Valérie Clerc, « Du formel à l'informel dans la fabrique de la ville. Politiques foncières et marchés immobiliers à Phnom Penh », in Espaces et sociétés n° 143, 2010, pp. 63-79. Travail fait notamment à partir d'une recherche réalisée entre 2003 et 2005 sur les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh. Valérie Clerc, avec la collaboration de Virginie Rachmuhl, Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh, Cambodge, dynamiques et enjeux pour l'action publique, Paris, ministère des Affaires étrangères, rapport publié en 2008 dans la collection Études et Travaux, n°32 Gret, 176 p. et synthèse en 2006 dans la collection Coopérer aujourd'hui, Gret, n°50, 27 p.*

[20] *Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg.*

[21] *Guide pour l'évaluation de la cible 11 : Améliorer sensiblement la vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles. Observatoire mondial urbain. ONU-Habitat. Avril 2003.*

[22] *ONU-Habitat, Monitoring Security of Tenure, décembre 2011, http://www.gltn.net/index.php?option=com_docman&gid=269&task=doc_details&Itemid=24*

Cette définition ne s'intéresse qu'à une seule catégorie de quartiers, et ne met l'accent que sur les aspects physiques et spatiaux. Elle témoigne d'une difficulté à définir ces quartiers de manière positive, et du recours, par défaut, à une caractérisation à partir de leurs manques (de légalité, de formalité, de régularité, de sécurité, de services, de planification, etc.). Elle ne prend pas en compte leurs dynamiques d'émergence, les dynamiques individuelles ou collectives pour les transformer, ni les relations complexes qu'ils entretiennent avec les politiques publiques. C'est pourquoi certains auteurs préfèrent utiliser le terme « quartier populaire » ou « quartier de création populaire »[23].

Bien qu'imparfaite, cette définition fait aujourd'hui référence. Elle a ouvert la voie à un important travail de définition d'indicateurs et de recueil de données qui permet de comparer les pays entre eux et de mesurer l'avancement de la cible 11 des Objectifs du millénaire : « Améliorer sensiblement la vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles ».

Selon ces critères, la situation s'est améliorée. En Afrique, la part des habitants vivant dans les taudis dans la population urbaine a diminué entre 1990 et 2010. Les progrès ont toutefois été très inégaux à travers le continent. L'Afrique du Nord dans son ensemble a réussi à faire reculer de 34 % à 13 % la part des habitants des taudis et bidonvilles dans sa population urbaine. Toutefois, au sud du Sahara, le nombre d'habitants des taudis et bidonvilles n'a baissé que de 8 % en vingt ans pour atteindre 62 % en 2010, avec de fortes disparités selon les pays. La baisse en chiffres relatifs s'accompagne d'une hausse en valeur absolue due à l'augmentation du nombre de citadins. Dans cette région du monde, la population des bidonvilles a doublé depuis 1990, atteignant presque 200 millions de personnes en 2010. L'Afrique subsaharienne serait la région en développement ayant la plus grosse prévalence de taudis urbains (24 % sur l'ensemble)[24]. Avec l'évolution urbaine, on assiste à une diversification des situations et à une fragmentation des quartiers au sein de la ville[25]. À cette diversification des situations territoriales vient s'ajouter celle des projets de quartiers, dont le nombre augmente progressivement avec la complexification du nombre d'acteurs (ONG, coopération décentralisée, bailleurs bi et multilatéraux).

Quatre principaux types de quartiers : deux concernés par cet ouvrage

En schématisant, et en combinant plusieurs points d'entrée, on peut rassembler les différents quartiers en quatre grands types :

1. **Les bidonvilles ou quartiers les plus précaires**, sur le plan de la localisation, du type de bâti, des infrastructures et services, des profils socio-économiques, du statut foncier des habitants ; ils sont en général situés sur des terrains publics.
2. **Des quartiers plus mixtes** sur le plan des situations socio-économiques, de l'accès au foncier, aux services essentiels et des conditions d'habitat ; ils se situent sur des terrains publics ou privés.
3. **Des quartiers irréguliers ou non planifiés**, construits en dur, assez bien intégrés sur le plan urbain ou social, situés en général sur des terrains privés qui ont été illégalement morcelés, sans respecter les règles d'urbanisme et de construction.
4. **Des centres ville** ou centres historiques dégradés, paupérisés.

Dans cet ouvrage, nous ne traiterons que des deux premiers types car ce sont les quartiers qui font l'objet des opérations de restructuration urbaine. Les troisième et quatrième types font davantage l'objet d'opérations de résorption de l'habitat insalubre, de régularisation foncière ou de plans de sauvegarde ou de rénovation urbaine.

---

23 *Agnès Deboulet, présentation de l'exposition « Populaire, Précaire ? Regards croisés sur un habitat majoritaire ». Centre Sud et École nationale supérieure d'Architecture de Paris la Villette, 2011.*

24 *State of the World Cities 2010-2011. Bridging the Urban Divide, ONU-Habitat, 2008.*

25 *Michelon, B. (2012) Planification urbaine et usages des quartiers précaires en Afrique. Études de cas à Douala et à Kigali. Lausanne : EPFL.*

Des termes insatisfaisants, mais un besoin de nommer ces quartiers

Parmi les termes possibles, et bien qu'aucun ne soit entièrement satisfaisant, les expressions « quartier précaire », « quartier informel » et « quartier populaire » nous semblent les plus appropriées. Nous utiliserons davantage le terme de « quartier précaire » qui met l'accent sur un point commun entre les territoires concernés : le fait qu'ils cumulent un ou plusieurs éléments de précarité et de stigmatisation sociale.

Nous nous intéresserons à des expériences qui s'inscrivent dans une diversité de situations en termes socio-économiques, d'habitat, de niveau d'équipement, d'accès aux services, etc. Elles ont en commun le statut foncier de leurs habitants, ces derniers n'ayant, pour tout ou partie d'entre eux, aucun droit reconnu et sécurisé par le cadre juridique et institutionnel existant.

Un large éventail d'interventions

- **Un grand nombre d'intervenants publics et privés, internationaux, nationaux et locaux**

Une variété d'acteurs publics et privés avec des stratégies et intérêts divergents interviennent dans ces opérations. Les montages institutionnels et organisationnels sont le produit des conditions institutionnelles propres à chaque pays, programme, projet ou opération, croisées avec les procédures obligatoires des financeurs. Citons les acteurs les plus couramment rencontrés :

- **des institutions publiques nationales** en charge du pilotage général ou de la maîtrise d'ouvrage : gouvernements, ministères et administrations de l'habitat, de l'urbanisme, de la construction, des finances, du foncier, de l'intérieur ;
- **des opérateurs techniques publics ou privés** porteurs de mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée, de maîtrise d'œuvre ou exécutants : agences d'exécution mises en place par la Banque mondiale, opérateurs d'aménagement, de promotion immobilière, professionnels comme les promoteurs, notaires, topographes, géomètres, entreprises de construction, bureaux d'études techniques ou ONG ;
- des institutions financières, publiques, parapubliques ou privées : banques nationales, locales, institutions de microfinance ;
- **les « partenaires techniques et financiers » de développement** : bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, coopérations décentralisées, ONG et bureaux d'études internationaux ;
- **les institutions déconcentrées :** administrations sectorielles, déclinaisons politiques du pouvoir central ;
- **les collectivités territoriales** dans les contextes décentralisés : les communes ou leurs regroupements infra et supra communaux ;
- **les structures d'expertise locales** : bureaux d'études, ONG, établissements publics ;
- **la société civile et les individus** : chefs coutumiers, habitants, organisations d'habitants, groupes d'appui aux habitants, groupes politiques ou religieux, opérateurs économiques privés, etc.

Les opérations en Afrique que nous avons analysées sont sous maîtrise d'ouvrage nationale. L'opérateur technique est en charge du bon déroulement de l'opération. En Amérique latine ou en Asie, il est fréquent que la maîtrise d'ouvrage soit détenue par la collectivité locale.

La place de la société civile dépend de sa capacité de mobilisation, d'organisation, mais aussi de la place que veut bien lui accorder la maîtrise d'ouvrage. Là encore, elle occupe un rôle moindre qu'en Amérique latine ou en Asie. Cependant les habitants, individuellement ou collectivement, peuvent influer sur le cours des opérations en dehors des processus formels de participation qui sont prévus.

Ces opérations se déroulent en général sur plusieurs années. Sur la durée, les personnes comme le rôle imparti aux différents acteurs peuvent changer.

- **Différents volets d'intervention**

Les trois volets possibles d'une intervention dans les quartiers précaires

Dans son *Nouveau manuel d'aménagement foncier*[26], Jean-François Tribillon distingue trois volets dans les opérations de restructuration de quartier :

– les actions de rééquipement (au sens large) constituées d'un ensemble de travaux et d'interventions destinés à faire évoluer l'équipement d'un quartier par un véritable saut quantitatif et qualitatif ;

– les actions de « légalisation » (au sens strict) qui consistent à donner des « papiers fonciers » aux « sans-papiers » ;

– les actions de « remembrement » qui consistent à retravailler la structure foncière et le parcellaire. Ce travail peut impliquer soit une refonte totale du parcellaire existant pour constituer une masse foncière globale dans laquelle est taillé un nouveau parcellaire urbain, soit un réajustement qui se contente d'apporter des modifications de détail au parcellaire existant, qui pour l'essentiel est maintenu en place.

Dans bien des opérations, le rééquipement peut aller loin et impliquer le déplacement des habitations et de leurs habitants. « On passe rapidement d'un remembrement-réajustement à un véritable relotissement que, sous la pression des services fonciers, on veut presque aussi beau, presque aussi géométrique, qu'un vrai lotissement, qu'un neuf »[27].

En matière d'investissement, la plupart des opérations interviennent sur les voiries, les infrastructures et les services de base (eau, assainissement, électricité). Les objectifs de désenclavement sont en général des priorités communes des habitants et du maître d'ouvrage. Le niveau de services de base et d'équipements est souvent problématique, soit sous-évalué, soit surévalué. Dans le premier cas, on observe un impact négatif sur l'intégration urbaine et sociale des familles. Dans le second se pose la question des capacités contributives des ménages, pour payer les nouveaux services ou contribuer au financement des opérations.

Certaines opérations incluent un volet habitat, qu'il s'agisse d'accompagnement à l'auto construction ou de construction classique de logements individuels ou collectifs.

Au niveau foncier, les actions portent sur la modification de la trame parcellaire. Elles concernent également l'occupation foncière. La plupart des opérations prévoient de régulariser l'occupation foncière. Les modalités de celle-ci peuvent varier.

Toutes les opérations ne travaillent pas de manière égale sur chacun de ces volets.

- **Pour une typologie des modes d'intervention**

Nous proposons dans la partie suivante une typologie des opérations à partir de leurs éléments structurants[28]. Cette typologie est largement inspirée de la classification proposée par Françoise Navez Bouchanine (pour le cas spécifique du Maroc), qui nous semble particulièrement pertinente pour les situations étudiées[29].

---

[26] *Tribillon J.-F., 1993, Nouveau manuel d'aménagement foncier, Villes africaines, ADEF, Paris, pp. 187-188.*

[27] *Ibid.*

[28] *Objectifs, importance des déplacements, contenu du programme d'investissement, dispositif institutionnel et opérationnel, échelle de l'opération.*

[29] *Voir Françoise Navez-Bouchanine, 2002, Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale, ANHI, Rabat, pp. 19-40.*

Dans cette typologie, nous distinguons trois grands types d'intervention :

Les actions d'amélioration de l'existant/réhabilitation

On trouve dans cette catégorie des formes d'aménagement « douces » qui améliorent significativement le quotidien des habitants des quartiers, tout en les maintenant sur place et en transformant peu la structuration économique, sociale et urbanistique du quartier. Elles partent de l'idée d'un aménagement progressif qui se construit et se consolide dans le temps et la durée. Ces interventions peuvent être de deux ordres :

- des interventions ponctuelles, comme l'installation de bornes-fontaines, la mise en place d'un marché ou le ramassage des ordures ménagères. Ces interventions sont relativement nombreuses mais peu visibles car elles ne s'intègrent pas forcément à des programmes d'actions ou à des politiques publiques. Elles sont parfois même en contradiction avec les grands programmes ou les grandes politiques nationales. Elles améliorent les conditions de vie des habitants sans attendre les projets subventionnés par l'aide internationale ;
- Des interventions qui s'inscrivent dans des projets de plus grande envergure décidés au niveau national. Ces opérations apportent l'essentiel des infrastructures, régularisent les situations foncières et encouragent l'auto-construction. Elles modifient très peu le parcellaire existant. Elles ont un objectif explicite de limiter les déplacements de personnes sauf pour l'implantation d'équipements ou infrastructures publiques. Quand il y a des déplacements, ils sont négociés avec les principaux intéressés.

Ces modalités d'intervention sont les moins traumatisantes pour les habitants. Mais dans certains cas, elles sont rejetées par eux, car elles ne leur paraissent pas suffisantes pour transformer l'image négative de leur quartier et pour leur donner le sentiment d'une véritable intégration urbaine et sociale.

Les opérations de normalisation urbaine/restructuration

On trouve dans cette catégorie des opérations qui appliquent à la lettre des normes urbanistiques et des standards d'équipement définis pour la ville formelle. L'application de ces normes se traduit par des interventions lourdes, avec comme objectif de réduire la densité d'habitation. Toutes les dimensions sont traitées : équipements, infrastructures, accès aux services et habitat. Le parcellaire est redécoupé sur la base d'un plan rationnel, et la régularisation foncière est prévue. Ces opérations entraînent une destructuration/restructuration complète du quartier afin qu'il se rapproche d'une certaine idée de la ville « moderne ». Ces opérations induisent de nombreux déplacements des habitants vers des sites extérieurs plus ou moins équipés. On emploie le terme « recasement » si les familles accèdent à un lot dans une parcelle à bâtir. On dit « relogement » si elles déménagent dans des logements embryonnaires ou finis.

Malgré des coûts sociaux, financiers et urbains importants, ces opérations sont parfois plébiscitées par des habitants qui y voient une opportunité de changer enfin de conditions de vie et d'habitat, l'occasion d'un nouveau départ.

Les opérations de mise en ordre urbain/résorption de quartiers

L'objectif de ce type d'opération n'est jamais l'amélioration des conditions de vie des habitants dans le quartier d'origine. Les considérations sont avant tout techniques et politiques. Dans certains cas, ces opérations se traduisent par le déplacement des familles sur des sites dénués d'équipement, dans l'attente d'un recasement futur. Le quartier initial disparaît et laisse place à de nouveaux aménagements urbains. Dans d'autres cas, les opérations se concrétisent par des interventions de ghettoïsation destinées à cacher et à limiter la croissance du quartier, par l'implantation d'arbres ou la construction de murs d'enceinte.

Actions possibles pour chaque type / Types d'interventions		Sur le quartier d'origine				Déplacement d'habitants sur d'autres zones	Sur les zones d'accueil		
		Équipements/infrastructures de base	Parcellaire et remembrement foncier	Régularisation foncière	Accès à l'habitat		Équipements/infrastructures	Régularisation foncière	Accès à l'habitat
Les actions d'amélioration de l'existant	Interventions ponctuelles	A *minima* et de manière ciblée	–	–	Parfois, avec l'aide d'opérateurs spécialisés	–	–	–	–
	Interventions dans le cadre d'un projet national	Niveau négocié avec les habitants	À la marge	Oui	Incitation à l'auto-construction	Très faible, voire nul	Oui, quand les déplacements existent	Idem	Idem
Les opérations de normalisation		À partir des normes et standards existant dans le pays	À partir de plans orthogonaux le plus souvent	Oui	Logement standardisé par relogement ou accès à une parcelle équipée en auto-construction	Important, voire intégral	À partir des normes et standards existant dans le pays	Oui	Appui au financement de l'auto-construction ou relogement
Les opérations de mise en ordre urbain		Oui, mais à destination d'autres catégories de populations	À partir de plans orthogonaux le plus souvent	Oui, mais à destination d'autres catégories de populations	Oui, mais à destination d'autres catégories de populations	Total	Sommaire, voire nul	Non	Non

Chacun de ces types peut être nommé différemment selon les contextes et la perception qu'ont les acteurs de l'opération :

- le terme de « réhabilitation » renvoie à des interventions plutôt légères qui travaillent sur l'existant ;
- le terme de « restructuration » concerne plutôt les interventions de type « normalisation » ;
- le terme de « résorption » désigne souvent des interventions lourdes, quand il ne s'agit pas d'éradication pure et simple de type « mise en ordre de l'urbain ».

Dans les études de cas mentionnées en partie II, l'opération rwandaise se situe clairement dans la première catégorie d'opération identifiée (réhabilitation/amélioration de l'existant) ; malgré son importance, l'opération sénégalaise également (déplacements importants rendus obligatoires pour libérer l'emprise foncière qui sera destinée à l'autoroute). L'opération mauritanienne appartient très nettement, quant à elle, à la deuxième catégorie (restructuration/normalisation). L'opération marocaine comporte un volet restructuration sur place et résorption, le deuxième volet ayant pris le pas sur le premier à partir de 2007.

Les opérations sont susceptibles d'évoluer d'un type à un autre au cours du temps, sous l'effet des rapports de force entre les différents acteurs qu'elles mettent en jeu ou de contraintes techniques ou financières.

Quel que soit le type d'opération mené, l'objectif est de trouver un juste milieu entre le suréquipement et le sous-équipement, la densification de la ville et son étalement, la « table rase » et le maintien en l'état des quartiers, le quartier vécu et le quartier projeté.

L'absence de terme unique

Comme pour qualifier les quartiers, il n'existe pas de terme générique qui engloberait toutes les opérations urbaines visant ces quartiers précaires. Lorsque nous ferons référence aux études de cas, nous utiliserons de préférence les termes appropriés (réhabilitation pour le Sénégal et le Rwanda, restructuration pour la Mauritanie et résorption pour le Maroc).

Même si l'expression ne traduit pas l'objectif ou le type d'opération concernée, lorsque nous nous référerons aux opérations en général, nous emploierons l'expression « opérations de restructuration urbaine de quartiers précaires ».

Des dispositifs d'accompagnement social à définir en situation

• Des interventions sociales qui dépendent du degré de définition du projet

L'accompagnement social et économique des opérations urbaines dépend en premier lieu des marges de manœuvre laissées par leur degré d'avancement ou de décision.[30] Si l'opération est « ficelée », c'est-à-dire entièrement définie en amont, sans espace possible pour que l'on en modifie les objectifs, le montage ou la mise en œuvre, il n'y a aucune place pour l'accompagnement social au-delà de l'éventuelle réalisation d'enquêtes socio-économiques. Si à l'inverse l'opération est « ouverte », un espace d'expérimentation important se dégage. Pour chaque situation intermédiaire, un type d'accompagnement social pertinent et réalisable doit être déterminé.

[30] *Françoise Navez-Bouchanine, coord. H. Berra et M. Chaboche, collab. Projets de résorption de l'habitat insalubre. Guide de l'action sociale. Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace. Agence française de développement. Agence de développement social. 2008.*

- **Des compétences et des activités liées au cycle de projet**

Les dispositifs d'accompagnement s'appuient sur un ensemble d'activités à mener aux différentes phases des opérations. Chaque activité mobilise et nécessite des compétences, des méthodes et des outils spécifiques.

Dans la phase d'identification de la stratégie ou phase pré opérationnelle :

- connaissance des conditions d'émergence des quartiers et de l'histoire des politiques urbaines ;
- connaissance des situations sociales et économiques, des modes d'appropriation de la terre des familles, et de l'organisation sociale des quartiers, via la conduite de diagnostics socio-urbains et socio fonciers ;
- identification des impacts possibles des opérations et mesures d'atténuation et d'optimisation (notamment, la question de l'estimation des pertes et des indemnisations et compensations justes) ;
- définition de la stratégie d'intervention et des choix opérationnels (critères d'éligibilité, localisation des sites d'accueil et prise en compte des mobilités urbaines, options d'aménagement, d'urbanisme et foncières, options sur les produits logement, définition des ayants droit) ;
- identification des ayants droit à l'opération à partir de recensements et d'enquêtes dans les quartiers ;
- contenus et modes d'information ;
- choix organisationnels (dispositifs de pilotage et de suivi, d'arbitrage et de recours) ;
- définition du dispositif de suivi-évaluation.

Dans la phase de mise en œuvre :

- l'accompagnement et la participation des habitants (notamment, selon les cas, aux travaux de construction ou encore au pilotage et suivi de l'opération) ;
- l'attribution et la distribution des parcelles ;
- l'indemnisation des familles ;
- les mesures d'accompagnement et d'aide avant et pendant la phase de transition notamment sur les plans administratif, financier et en matière de logement transitoire.

Dans la phase post opérationnelle :

- les mesures d'accompagnement pour l'accès à la sécurisation foncière, aux services, à l'habitat et aux infrastructures de base ;
- l'appui aux activités de développement socio-économique ;
- la contribution à l'évaluation et à la capitalisation des opérations.

Chaque activité se décline en questions opérationnelles à résoudre : les modalités d'information et de participation des habitants, la prise en compte des personnes vulnérables, l'indemnisation des habitants en fonction de leur situation foncière et de leur patrimoine, etc.

En situation optimale, l'opérateur en charge des activités d'accompagnement social aura la responsabilité d'ensemble de ces activités. Dans les situations observées sur le terrain, une partie seulement des activités sont réalisées faute de portage institutionnel et de moyens adéquats ou de compétences locales déjà consolidées.

Présentation des études de cas

La résorption des bidonvilles de Karyan Thomas et Douar Skouila à Casablanca au Maroc

L'opération de résorption des bidonvilles Thomas et Skouila de Casablanca s'inscrit dans le contexte des attentats de 2003[31] et des décisions stratégiques qui les ont suivis. Ces évènements ont marqué un tournant important dans l'action engagée par les pouvoirs publics au Maroc en matière de lutte contre l'habitat insalubre. Ils ont déclenché le lancement du programme « Villes sans bidonville » (PVSB) en 2004 sur instructions royales. L'objectif de cette opération est d'éliminer l'ensemble des bidonvilles en milieu urbain à l'horizon 2010, soit environ 300 000 ménages (1,5 million d'habitants) dans près de 1 000 bidonvilles. La métropole casablancaise abrite à elle seule près du tiers des bidonvilles concernés, soit environ 100 000 familles. La mise en œuvre de ce programme est confiée au ministère en charge de l'Habitat[32] et à l'opérateur public Al Omrane.

Douar Skouila

© Olivier Toutain, 2011.

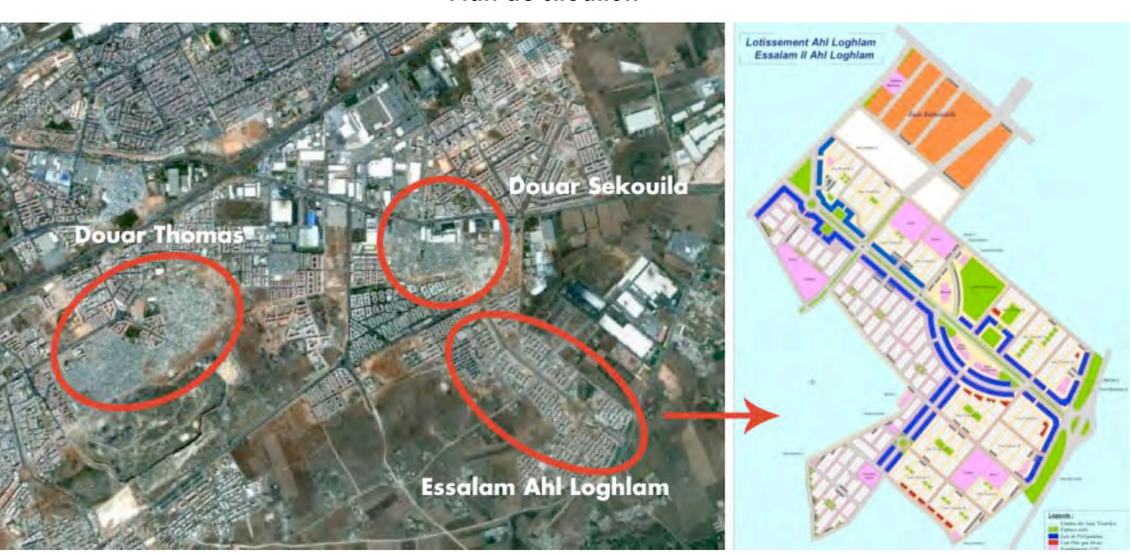
[31] *Attentats du 16 mai 2003 à Casablanca, perpétrés par des jeunes kamikazes issus du bidonville de Douar Thomas, situé dans la banlieue est de la ville.*

[32] *Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (MHUAE).*

L'opération consiste à reloger près de 8 400 familles de deux des plus grands et des plus anciens bidonvilles de Casablanca : Douar Skouila (6 077 ménages) et Karyan[33] Thomas (2 405 ménages). L'opération va combiner plusieurs modes d'intervention :

- une partie des ménages est relogée sous forme d'opération tiroir *in situ* : un groupe de baraques est évacué, le terrain libéré est équipé après restructuration du parcellaire existant ce qui permet la réinstallation d'une autre partie des ménages, et ainsi de suite ;
- une autre partie est déplacée sous forme de « recasement »[34] sur un « pôle urbain intégré »[35], Essalam Al Loghlam, situé en périphérie est de la ville.

Plan de situation



Source : CNES Spot image 2011 **et** Agence de développement social.

L'opération de résorption est conçue de façon à ce que soient relogées deux familles dans un même lot dans des immeubles à quatre étages (R+3), à travers un dispositif de financement des habitations impliquant un « tiers associé » : les deux ménages attributaires (appelés binôme) s'associent avec un « tiers associé » (promoteur, accédant à la propriété, etc.) et passent un contrat dans lequel le tiers associé s'engage à financer et réaliser la construction des logements des deux familles et récupère en contrepartie les deux autres étages (en général le rez-de-chaussée et le premier étage).

[33] *Les premiers noyaux de bidonvilles de Casablanca remontent aux années 1930. La main-d'œuvre employée durant cette période pour la construction du port de Casablanca sera souvent logée dans des logements sommaires à proximité des carrières utilisées à cette fin. Ce nom sera « marocanisé » pour donner le mot karyan (déformation de « carrière ») qui désignera progressivement bidonvilles en dialecte marocain.*

[34] *Ce terme désigne les interventions consistant à céder aux habitants des bidonvilles des lots d'habitat qu'ils valorisent ou construisent eux-mêmes par la suite.*

[35] *Le site est à une distance d'environ 7 kilomètres du Douar Thomas et à proximité du Douar Skouila. Il est destiné à accueillir 77 000 habitants sur 71 hectares dans 1 942 lots.*

Immeubles de relogement sur le site d'accueil



© Olivier Toutain, 2011.

Conçue dans un contexte d'ouverture politique à partir des réflexions engagées par le ministère en charge de l'Habitat au début des années 2000, une démarche d'accompagnement social est mise en place pour « *faciliter le déroulement des opérations ainsi que l'adhésion des populations cibles* »[36]. Cette démarche est mise en œuvre par Al Omrane soit en direct, soit à partir de contrats passés avec différents opérateurs sociaux (Agence de développement social, bureaux d'études privés). Elle comprend des missions d'information et de communication, d'accompagnement administratif et financier, de médiation et gestion de conflits, et d'accompagnement des ménages dans leur nouveau lieu de vie.

En dépit de la grande complexité du montage technique, de l'échelle du relogement et des enjeux politiques et sociaux, l'opération présente, plus de cinq ans après son démarrage, un bilan largement positif. Une grande partie des baraques a été démolie sur le site des bidonvilles[37]. Sur le site de relogement, le lotissement est entièrement achevé et valorisé en presque totalité[38]. Les constructions ont été très rapidement réalisées contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres opérations du même type où le processus est beaucoup plus lent[39]. Les indicateurs de recouvrement des contributions des bénéficiaires pour l'acquisition de leur lot par l'opérateur public sont élevés. Grâce aux fonds mobilisés au titre de la convention de développement du secteur[40], le site d'accueil bénéficie d'un bon niveau d'équipements socio-collectifs. Le quartier, excentré par rapport à la ville, a pris forme et s'intègre progressivement au tissu urbain.

---

36 *Ministère délégué à l'Habitat, mai 2005.*

37 *Plus de la moitié sur Skouila, (soit près de 3 000 ménages), 60 % sur Karyan Thomas (environ 1 500 ménages).*

38 *La valorisation signifiant le processus de construction du lot.*

39 *Les études de suivi des opérations de résorption de bidonvilles en autoconstruction ont en général montré que leur valorisation s'étendait sur parfois plus d'une dizaine d'années.*

40 *Un budget de 200 millions de dirhams, près de 18 millions d'euros, a été débloqué en 2007.*

L'opération enregistre par ailleurs des avancées importantes en ce qui concerne le mode de relogement adopté. Le scénario de deux ménages (binôme) sur un même lot, longtemps rejeté par les familles, a finalement été accepté[41]. La possibilité de recours à un tiers associé pour financer la construction du logement en échange d'une partie des mètres carrés constructibles a surtout permis à la grande majorité des familles, y compris les moins aisées, de devenir propriétaires d'un logement sans s'endetter[42] ou sans avoir à revendre leur « bon »[43] grâce au levier de financement généré par cette formule.

Plusieurs aspects tempèrent toutefois ce bilan, notamment sur le site des bidonvilles où reste une part importante des ménages. La démolition des baraques est aujourd'hui ralentie, les espaces tiroirs ne peuvent se libérer dans les délais prévus ce qui bloque le processus. Le manque d'adhésion des ménages restants (en partie des insolvables, des récalcitrants, des locataires, des familles à structure complexe et des ménages non recensés), le déficit de foncier dû à l'augmentation du nombre des familles et aux changements de scénario en cours de route compromettent la poursuite du projet et rendent aujourd'hui son achèvement très incertain. Après l'effet d'entrainement et la dynamique de départ, l'opération subit un affaiblissement du portage institutionnel dans un contexte social plus tendu et davantage politisé. Les parties prenantes, faute de consensus, ont réduit leur niveau d'implication et se rejettent entre elles les responsabilités du retard de l'opération.

Les difficultés de la gestion post-opérationnelle sur le site d'accueil



© Olivier Toutain, 2011.

[41] *L'État a mené depuis plusieurs décennies une politique de relogement des habitants des bidonvilles basée sur le principe d'un lot pour un ménage. Face aux plus grandes difficultés foncières, cette politique est aujourd'hui progressivement remise en cause en particulier dans les villes à forte pression foncière. Au nom du principe d'équivalence, les tentatives pour reloger deux ménages sur un même lot ont souvent été refusées par les habitants.*

[42] *Moins de 2 % des ménages ont contracté des prêts bancaires, la moitié des binômes ont eu recours à un associé tiers pour construire leur habitation.*

[43] *Bon nominatif octroyé par Al Omrane au ménage bénéficiaire d'une opération de résorption.*

L'opération Essalam Al Loghlam en cours de réalisation



© Olivier Toutain, 2011.

Les difficultés d'intégration des activités économiques sur le site d'accueil



© Olivier Toutain, 2011.

En matière d'accompagnement social, les dispositifs mis en place par l'opérateur public ont montré leurs limites dans un contexte d'urgence et d'objectifs quantitatifs. Les opérateurs sociaux ont été sollicités essentiellement pour faciliter le déroulement de l'opération et la démolition des baraques. Les activités techniques et sociales ne sont pas parvenues à s'articuler, ce qui a laissé une très faible marge de manœuvre aux cellules d'accompagnement social. Celles-ci n'ont pas pu engager les missions de développement socio-économique prévues dans les contrats, ni s'impliquer dans l'accompagnement post installation des ménages relogés.

Enfin, malgré son intérêt, le mode de relogement mis en œuvre (binôme d'habitants de bidonvilles avec recours possible à un tiers associé) a généré un grand nombre de litiges et de conflits faute d'un encadrement et d'une gestion sociale adaptée.

L'opération de restructuration de la *kebbé* d'El Mina à Nouakchott en Mauritanie

L'opération de restructuration du quartier de la *kebbé* d'El Mina était au cœur des promesses électorales et des projets de modernisation de la ville de Nouakchott du président de la République mauritanienne élu en 2002. Elle s'inscrit dans le Programme de développement urbain (PDU) commencé en 2001 avec le concours de la Banque mondiale, qui est l'un des plus grands projets urbains d'Afrique de l'Ouest, si ce n'est le plus important rapporté au nombre d'habitants[44].

Cette opération ciblait le quartier « historique »[45] de la *kebbé* d'El Mina, situé au sud-ouest de la ville et majoritairement habité par des harratines ou maures noirs. Ces groupes historiquement dominés par l'élite blanche au pouvoir vivaient, pour 97 % d'entre eux, en dessous du seuil de pauvreté. L'opération articulait trois types d'actions : (1) accès aux services urbains essentiels, (2) implantation et construction d'équipements de base et (3) régularisation de l'occupation du sol par les habitants.

La *kebbé* d'El Mina





© Christian Vium, Gret.

L'opération était pilotée par un comité interministériel présidé par le Premier ministre de Mauritanie. La maîtrise d'ouvrage était déléguée à l'Agence de développement urbain de Nouakchott (ADU) créée spécialement en 2001 sur la base des recommandations de la Banque mondiale[46].

[44] *Près de 100 dollars par citadin, pour un budget total de 100 millions de dollars sur 10 ans, dont 70 % sous forme de prêt accordé par la Banque mondiale et 30 % apportés par le gouvernement mauritanien.*

[45] *Ce quartier est apparu dans les années 1970 et s'est constitué sous l'effet des migrations successives suite aux sécheresses qui ont touché le pays à cette période. Les opérations « coups de poing » menées par l'État dans les années 1980 ont laissé, au début des années 2000, un seul quartier de ce type à Nouakchott.*

[46] *L'ADU était placée sous la tutelle du ministère de l'Équipement et des Transports à travers sa direction de l'Habitat.*

Une cellule dite de réinstallation a été créée en son sein pour accompagner les habitants dans les opérations de restructuration sur un plan administratif (dossier d'éligibilité à la réinstallation, aide au dossier pour le raccordement à l'électricité), technique (attribution/déplacement), et financier (gestion des indemnisations). Cette cellule comme l'ensemble de l'opération se sont appuyés sur de nombreuses ONG et de nombreux bureaux d'études à la fois locaux et internationaux[47]. La mairie d'El Mina a été impliquée dans les discussions, mais la maîtrise d'ouvrage de l'opération revenait à l'État.

L'opération a démarré en 2000 par une phase d'études et de diagnostic pour mieux appréhender la réalité socio-économique et urbaine du quartier, conduire un recensement exhaustif des habitants, établir des critères d'éligibilité et définir les mesures d'accompagnement des personnes touchées. Ces éléments ont été formalisés dans un Plan d'action et de réinstallation[48]. L'opération s'est poursuivie par une phase de viabilisation du quartier (2002-2003) comprenant l'ouverture des routes principales et le dégagement des emprises destinées aux futurs équipements publics. Les ménages déplacés ont été indemnisés. Ils ont reçu gratuitement une parcelle de 120 mètres carrés dans un quartier limitrophe équipé en eau, électricité, écoles et centres de santé. Un accès privilégié à un programme d'habitat social leur était par ailleurs proposé.

Vue aérienne de la *kebbé* d'El Mina après la phase de viabilisation



© Lucien Godin, Groupe Huit.

[47] *Dans le cadre de l'opération, le Gret a été missionné en 2004 par l'ADU pour appuyer la définition de la stratégie de remembrement sur deux casiers pilotes, puis en 2005 et 2006 pour accompagner la mise en œuvre. En 2008, le Gret a participé à l'étude pré opérationnelle de restructuration des gazras de Nouakchott, toujours pour l'ADU. Le Gret a été opérateur de nombreux projets urbains dans les quartiers populaires de Nouakchott depuis la fin des années 1990 et en particulier du programme habitat Twize (1998-2008). Les éléments d'évaluation livrés ici sont issus de la connaissance approfondie du terrain et des acteurs acquise au cours de ces différentes missions.*

[48] *Le PAR prévoyait notamment une indemnisation des habitants déplacés d'un montant forfaitaire de 70 000 MRO (200 euros, soit un peu moins de quatre fois le « SMIC » local) par ménage pour couvrir les frais de déplacements. Il prévoyait aussi la création d'une commission d'attribution et des compensations (CAC) pour valider les attributions de parcelles et gérer les conflits, la définition d'une procédure spécifique d'accès à la propriété, suivant plusieurs étapes (remise d'un badge puis d'un permis d'occuper dans un délai de deux ans et après mise en valeur de la parcelle), une assistance technique et administrative aux déplacements des personnes vulnérables (aide aux démarches administratives, aide au déménagement, démontage et remontage de la baraque avec mise à disposition de voitures) et la possibilité pour les familles qui le souhaitaient d'accéder à un habitat amélioré dans le cadre du programme d'habitat social (programme Twize).*

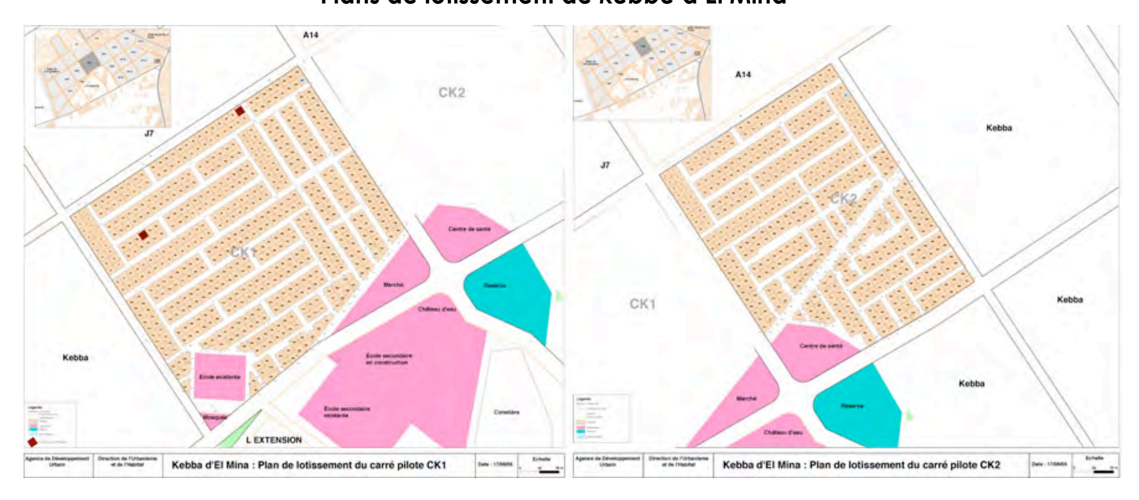
La zone de recasement de Nazaha



© Aurore Mansion.

La seconde phase consistait à « remembrer » les carrés dessinés par les voies, en formalisant la trame viaire secondaire et en régularisant la tenure foncière des familles. La Banque mondiale défendait alors une approche de type remembrement-réajustement permettant de ne déplacer qu'un nombre minimum de personnes. Une opération pilote devait permettre de la tester sur deux carrés puis de la généraliser aux 14 autres carrés que comptait la kebbé. Les autorités mauritaniennes ont préféré une solution de remembrement-refonte, conduisant à déplacer plus de personnes dans une zone aménagée. Plusieurs facteurs ont joué dans cet arbitrage : la volonté de « moderniser » la ville, le précédent créé par l'opération de viabilisation et les retombées politiques attendues de cette approche généreuse en plus-value foncière.

Plans de lotissement de *kebbé* d'El Mina



Entre les premières études techniques et la réinstallation des familles sur de nouvelles parcelles, l'opération a duré près de huit ans, a pris en charge 14 300 ménages, dont plus de la moitié ont été déplacés. Environ 2 000 ménages ont été réinstallés à proximité et 5 000 dans des zones périphériques enclavées et sous-équipées[49].

L'opération a été jugée satisfaisante par les principales parties prenantes (État, collectivité locale, bailleur, opérateur et habitants). Elle a touché sa cible, s'est déroulée dans un climat de quiétude sociale et de confiance entre le personnel de la Cellule de réinstallation et les habitants[50]. Les parcelles attribuées ont fait l'objet d'une mise en valeur rapide, notamment grâce au programme d'habitat social Twize. Le quartier d'origine et les zones de réinstallation sont aujourd'hui intégrés au tissu urbain. Cette opération a aidé les habitants à se constituer un patrimoine foncier ou à le développer.

La zone de recasement Meketta

© Aurore Mansion.

Le Gret a constaté néanmoins un certain nombre de limites qui font s'interroger sur l'impact de l'opération en matière d'amélioration des conditions de vie et de maîtrise du développement urbain. Les locataires n'ont eu droit à rien, le critère de l'appropriation prévalant sur celui de l'occupation dans les critères d'éligibilité définis. Des familles potentiellement éligibles ont été exclues du fait d'erreurs de recensement. Les instances de recours et d'arbitrage ont mal fonctionné.

L'indemnisation forfaitaire ne tenait compte ni de la composition de la famille ni de l'estimation des biens possédés[51]. L'information des habitants était réduite au minimum, afin que soient évitées les stratégies d'anticipation. Les habitants n'ont pas été formellement associés à l'opération. Enfin, les mesures d'accompagnement post installation prévues initialement n'ont pas été mises en œuvre, en dehors du programme Twize qui faisait l'objet de financements distincts.

Enfin, en déplaçant un peu plus d'une famille sur deux et en créant de nouveaux quartiers, dans certains cas sous-équipés au moment des premiers déplacements, cette opération a généré des coûts socio-économiques (éclatement des familles et des liens sociaux, éloignement des zones d'emploi et de sociabilité), financiers (indemnisation, équipement de plusieurs zones de relogement, etc.) et urbains (étalement et gestion des nouveaux quartiers) sans précédent, qui pèseront lourd dans les opérations à venir.

---

[49] *Situées à 2 kilomètres environ du quartier initial de la kebbé.*

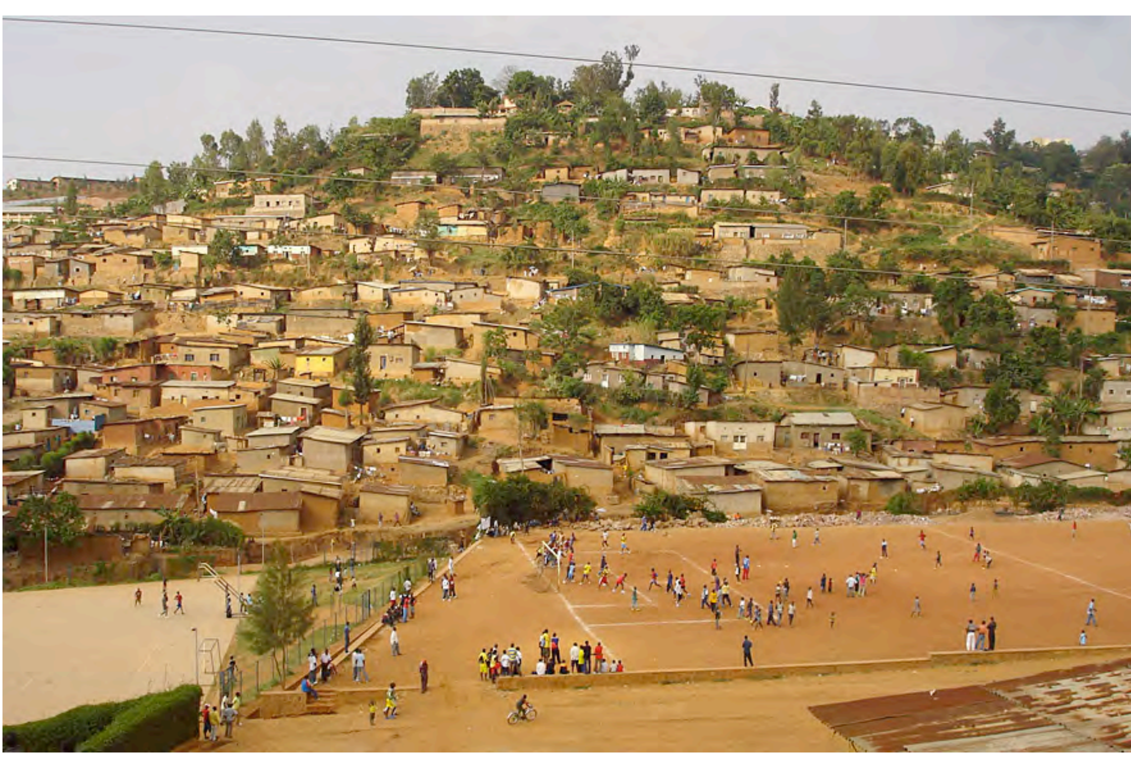
[50] *Plusieurs éléments ont contribué à créer un climat de confiance, d'après le responsable de la Cellule de réinstallation : la réalisation rapide de la phase de viabilisation (4 mois pour la phase opérationnelle de déplacement) et la distribution des compensations promises, l'attribution des premiers et meilleurs lots aux personnes vulnérables, gage d'intégrité de l'équipe en charge des attributions, l'autonomie de la Cellule dans la gestion des déplacements et attributions sans intervention du politique dans ces activités sensibles. Le climat de confiance a constitué un facteur facilitant le bon déroulement des opérations.*

[51] *Dans le cas de la kebbé c'était moins gênant puisque l'habitat était homogène, majoritairement composé de baraques en bois. Dans les opérations qui ont suivi et qui portaient sur d'autres quartiers, les gazras, partiellement construits en dur, la même indemnité forfaitaire a été appliquée.*

La réhabilitation-consolidation des quartiers précaires périphériques à Kigali au Rwanda

Face à l'augmentation exponentielle de la population de la capitale et du nombre de quartiers précaires dans la ville de Kigali à la fin des années 1990[52], en 2003, le ministère des Infrastructures a lancé le Projet d'infrastructure et de gestion urbaine (PIGU). Premier projet urbain financé par la Banque mondiale (IDA) et le gouvernement norvégien, le PIGU a démarré ses activités opérationnelles en juin 2006 après une phase d'études préalables de deux ans, et s'est achevé en décembre 2010. Outre un volet d'investissement et de renforcement institutionnel, ce projet prévoyait la mise en œuvre d'un programme d'amélioration du cadre de vie dans les quartiers situés à proximité du centre ville (quartier de Gitega principalement, ainsi que Cyahafi et Rwezamenyo). Ceux-ci ont été choisis, d'une part, pour leur position stratégique (sur le plateau de Nyarugenge, proche du centre-ville,), et d'autre part pour leur caractère exemplaire en terme d'habitat précaire (historicité, densité, versants accidentés, problèmes sanitaires, accessibilité limitée voire nulle). L'opération prévoyait la réalisation d'un programme d'investissement ciblé afin que soit réduit au maximum le nombre de déplacements pour des quartiers abritant, pour chacun d'entre eux, une population d'environ 25 000 habitants.

Vue générale des quartiers péricentraux



© Benjamin Michelon.

L'opération a été supervisée par le ministère des Infrastructures (Mininfra) par le biais d'une Unité de coordination de projet (UCP) qui était le maître d'ouvrage délégué de l'opération. Cette structure était responsable de la coordination de l'opération, depuis la conduite des études jusqu'à la mise en œuvre des travaux et à la définition et application des mesures de compensation, d'attribution et de réinstallation. Aux cotés de l'UCP, l'Association d'exécution des travaux d'intérêt public (ASSETIP), agence spécialisée dans la maîtrise d'ouvrage technique créée par la Banque mondiale lors de la phase de mise en œuvre du projet en 2005, était l'un des acteurs principaux du projet. Elle avait en

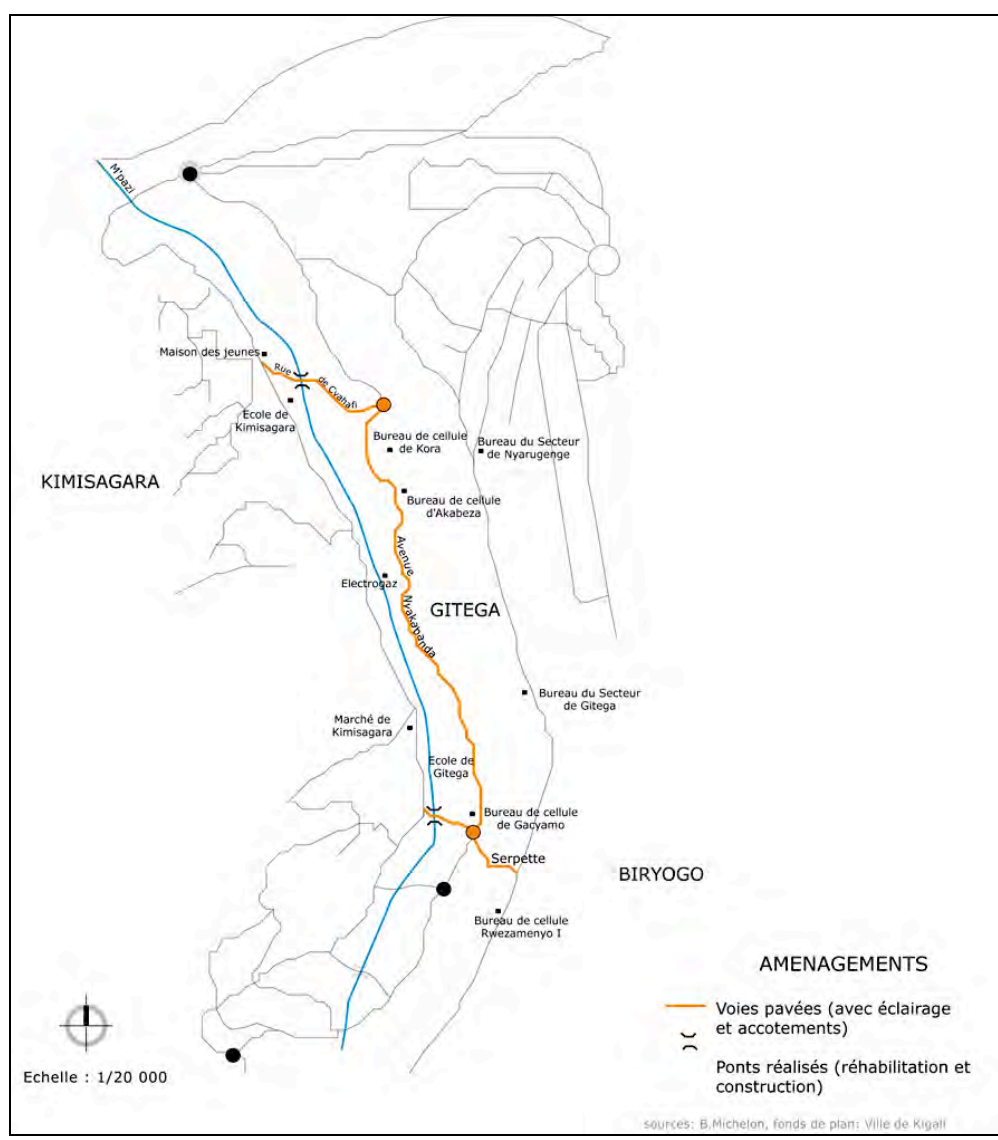
52 *En l'espace de 11 ans, de 1991 à 2002, la population de la ville de Kigali a plus que doublé, passant de 235 000 à plus de 603 049 habitants (d'après le recensement général de 2002).*

charge le lancement et la gestion des marchés, la supervision des études techniques et le suivi de l'exécution des travaux.

La Ville de Kigali a été étroitement impliquée dans la validation du choix des zones d'intervention et dans la définition de la stratégie à mettre en œuvre. Pour assurer la transparence de l'opération, une Commission de réinstallation a été mise en place par le ministère des Infrastructures. Elle était présidée par un représentant du ministère des Terres et composée de représentants de l'Administration et des collectivités locales.

Au démarrage du projet, les documents de planification et les discours des autorités locales prônaient des mesures radicales et traumatisantes, incompatibles avec l'amélioration de l'existant. L'éradication pure et simple de ces quartiers était envisagée. Lors du diagnostic de départ, le bureau d'études prestataire a mis en avant les dangers, pour les habitants, d'approches préconisant des niveaux d'aménagement élevés, principalement : le dépassement des capacités contributives des familles et les risques d'éviction par le marché au profit de catégories sociales plus élevées. Les élus locaux ont finalement validé l'intervention minimaliste proposée par le bureau d'études afin de débloquer les crédits des autres composantes et avec l'idée de modifier le projet lors de sa mise en œuvre.

Plan des aménagements prévus



On peut retenir plusieurs points positifs de ce projet. Le diagnostic a permis de pointer sur une carte les quartiers précaires, de montrer les difficultés quotidiennes auxquelles les habitants de ces zones devaient faire face et, de ce fait, de faire reconnaître l'existence de cette « précarité ».

Les études préalables et l'élaboration du Plan action de réinstallation (PAR), qui se sont étendus sur trois ans, ont joué un rôle essentiel pour documenter, argumenter, puis maintenir le cap d'une stratégie qui n'était au départ pas acceptée par les autorités. Les ouvrages réalisés sont conformes à la programmation initiale et le projet a donné lieu à un très faible nombre de démolitions totales ou partielles.

Pont de la maison des jeunes



© Benjamin Michelon.

Le projet a également connu de profondes limites. Il n'a pas été possible de mettre en pratique l'objectif de participation initialement affiché. La principale réussite dans ce domaine a consisté à recruter certains habitants, en particulier des femmes, pour réaliser les travaux de pavage des rues. Par ailleurs, les locataires n'ont pas été pris en compte dans l'opération.

La principale limite tient au fait que cette expérience est restée complètement isolée, bien que les résultats de l'évaluation conduite en 2010 aient été positifs. Elle n'est pas parvenue à influer sur les politiques urbaines. Le « Kigali Conceptual Masterplan », officiellement adopté par le gouvernement en mai 2008, établissait la « *démolition progressive des quartiers spontanés construits dans le désordre* » comme l'une de ses priorités[53]. Ces terrains devaient ensuite être attribués à des investisseurs privés pour que soit permise l'implantation de commerces et générés des revenus plus élevés. En effet, entre 2007 et 2010, Kigali a connu une vague d'évictions massives sans indemnisations équitables. Les expropriations pour intérêt public ont profité en général à des investisseurs privés.

[53] *Gasheegu Muramila et John Baingana, "City Council to reduce slums", in The New Times, 13th-November 2006, cité par Benjamin Michelon, Kigali, « Une ville durable… pour tous ? », intervention aux Troisièmes controverses d'action publique - 8 & 9 octobre 2009. Sustainability, so what ? Retour critique sur les promesses du développement urbain durable, Lausanne.*

Le programme de réhabilitation-restructuration et de régularisation foncière de Pikine Irrégulier Sud au Sénégal

En 2005[54], les autorités sénégalaises lancent avec l'appui de la Banque mondiale un programme de réalisation d'une autoroute à péage de 34 kilomètres entre Dakar et Diamnadio, infrastructure de portée nationale visant à créer les conditions pour que Dakar joue pleinement son rôle de pôle économique. La tranche 3 de l'autoroute coupe en deux sur 5,5 kilomètres une zone densément peuplée du quartier de Pikine Irrégulier Sud (250 000 habitants). Sa construction nécessite la démolition des biens et le déplacement de milliers de familles.

Pikine Irrégulier Sud est un quartier ancien, créé en 1963 sous la pression de l'exode rural et de l'arrivée massive dans la capitale de familles victimes de difficultés économiques sans cesse croissantes. Face à cette situation, la réponse des gouvernants a été l'expulsion massive dite « politique du bulldozer » dans différents quartiers de Dakar. La terre devint alors enjeu de spéculation et source d'enrichissement. Ce contexte poussa les plus démunis à s'installer autour des villages en périphérie, sur des terres rurales encore peu convoitées. C'est autour de ces noyaux villageois que s'est développée la zone de Pikine Irrégulier Sud. La majorité des occupants (86 %) ne détiennent pas de titre de propriété mais disposent d'un branchement à l'eau potable (80 %), à l'électricité (86 %) et d'une ligne téléphonique fixe (40 %). Ces proportions, peu courantes pour un quartier irrégulier, font de Pikine Irrégulier Sud un quartier particulier de ce point de vue-là. Cela résulte des politiques de branchements sociaux à moindre coût mises en place par l'État pour sécuriser la zone. L'absence de drainage des eaux pluviales et les inondations restent par contre un problème majeur.

Le quartier sous les eaux

© Papa Ameth Keita.

[54] *Le projet était en préparation depuis les années 1970. En 2005, il a été lancé et les études préopérationnelles ont démarré en 2006.*

Type d'habitat rencontré



© Papa Ameth Keita.

Parmi les mesures de compensation au programme autoroutier, le gouvernement a entrepris un programme de réhabilitation et de restructuration de Pikine Irrégulier Sud. Celui-ci visait la réorganisation spatiale de cette zone, le développement de ses infrastructures urbaines de base et la sécurisation de la propriété foncière des populations résidentes. Ce programme s'inscrit dans le cadre défini par l'État sénégalais pour endiguer le phénomène d'occupation spontanée de façon durable, à savoir la politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers irréguliers[55].

L'opération a été confiée à l'Agence de promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX), également responsable de la composante autoroutière. La mairie a joué un rôle d'observateur et d'accompagnateur. En tant qu'administratrice du territoire communal et responsable de la gestion future et de la maintenance des équipements créés, elle a un droit de regard sur tout ce qui se fait sur son territoire. Elle ne finance pas l'opération, mais participe à la planification, est représentée dans toutes les instances et joue un rôle de facilitation des relations entre les différents intervenants (GIE, bureau d'études, APIX, etc.).

La participation des populations est prévue par décret via la création de groupements d'intérêt économique (GIE).

Dans la zone à restructurer, environ 1 000 concessions sont touchées par le projet. Parmi celles-ci, 47 % (environ 7 000 personnes) pourront rester sur place et 53 % (environ 8 000 personnes) seront déplacées. Les familles restant sur place seront accompagnées par les GIE pour faire une demande de régularisation. Les familles déplacées bénéficieront d'une indemnisation en nature (relogement dans une maison construite sur le site d'accueil) ou en espèces (option accessible uniquement pour les propriétaires détenteurs d'un titre qui le demandent[56]).

---

[55] *Voir en particulier le décret 91-748 de 1991 organisant la procédure d'exécution des opérations de restructuration foncière des quartiers non lotis dans les limites des zones déclarées de rénovation urbaine, et le décret 96-386 (qui remplace celui de 1991) instituant un Fonds de restructuration et de régularisation foncière (FORREF) pour le financement de ces opérations.*

[56] *Une minorité de propriétaires ont demandé à être indemnisés en espèces : 15 parmi 508 ménages obligés de quitter le quartier.*

Sur le site initial, le programme d'investissement prévoit la réalisation de routes et d'équipements sanitaires, sociaux et culturels[57]. Sur le site d'accueil de Tivaouane Peulh situé à 10 kilomètres à vol d'oiseau du site de départ, des équipements socio collectifs[58] seront construits ainsi que 2 000 logements.

À la date de parution de cet ouvrage, les déplacements n'avaient pas encore commencé, mais un dispositif de suivi-accompagnement des déplacements et du déroulement des travaux a été prévu et confié à un prestataire local.

Le processus s'est déroulé sans heurts et sans difficultés particulières. Les habitants ont bien compris et accepté le projet proposé. Toutes les études sont désormais achevées et les habitants prêts à être déplacés. Les marquages ont été faits et chacun sait aujourd'hui le sort qui lui est réservé.

Les plans d'aménagement de la zone de relogement sont réalisés et les appels d'offres en cours. Les travaux seront confiés à cinq entreprises différentes pour éviter d'éventuels retards dans la livraison des maisons devant accueillir les ayants droit à la restructuration.

Mais le projet a aujourd'hui pris du retard par rapport aux prévisions. Ceci pourrait créer des difficultés de mise en œuvre si la situation des familles a évolué par rapport aux évaluations faites en amont.

57 *La majorité des équipements seront construits sur deux sites, l'un au centre de la zone dont une partie est inondée et qui sera aménagée pour l'accueil de nouveaux équipements, et l'autre à la périphérie de la zone sur un terrain privé exproprié au titre de l'utilité publique : le pôle économique de Waranka, qui accueillera les équipements marchands et de transport, et le pôle Seven-up, dédié aux équipements d'enseignement et sportifs.*

58 *Équipements prévus sur le site de relogement : 2 écoles élémentaires, 1 collège, 1 marché, 1 poste de santé, 2 terrains de sport multifonctionnels, 1 centre social polyvalent, 2 lieux de culte.*

Caractéristiques structurantes des opérations

Les quatre opérations étudiées illustrent des situations diversifiées. Suivant les cas, elles concilient des objectifs d'équipement et de réalisation d'infrastructures de base (voirie, services urbains, équipements publics) et des objectifs de sécurisation foncière des habitants (régularisation de l'occupation). Dans trois cas sur quatre, elles impliquent le déplacement sur des zones de recasement ou relogement d'une partie importante des occupants.

Chaque opération s'est déroulée dans un contexte particulier. Un certain nombre de points communs peuvent cependant être dégagés.

Un tableau résumé des principales caractéristiques des opérations est présenté en annexe.

Primauté des objectifs politiques

- **Des opérations à caractère sécuritaire, économique et politique…**

Les opérations financées par les agences de coopération internationale affichent des objectifs de lutte contre la pauvreté et les inégalités urbaines et d'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers précaires. Derrière ou en complément des discours et documents officiels se trouvent en général d'autres objectifs, moins explicites. Parmi ces derniers, trois sont déterminants pour la compréhension des dynamiques urbaines et des jeux d'acteurs qui se nouent autour de ces opérations.

Un premier objectif est en relation directe avec la perception qu'ont les décideurs politiques, les élites sociales et les techniciens des quartiers et des dynamiques sociales qui les traversent[59]. Terreaux de la révolte[60], ici du terrorisme[61], là de l'opposition politique ou ailleurs de comportements déviants (prostitution, trafics, déviances sociales, etc.), ils sont ressentis comme dangereux, menaçants, hors la loi. Il s'agit de les neutraliser au mieux en les réhabilitant ou les contrôlant, le plus souvent en les anéantissant, en les éradiquant et en déplaçant leurs habitants. L'objectif sécuritaire prime.

Un second objectif renvoie à la globalisation et à la concurrence entre villes et territoires mondiaux. L'enjeu est avant tout économique, pour attirer les investisseurs nationaux et internationaux. Pour « jouer dans la cour des grands », la ville doit se « moderniser » et « s'embellir ». L'on oppose la modernité, l'ordre des centres-ville au désordre ou à l'anarchie des quartiers précaires qu'il s'agit alors de « normaliser » (à l'exemple de celui de Nouakchott) sur le plan social, urbain et foncier. Les opérations et programmes dans lesquels elles s'inscrivent visent alors à transformer des espaces « sans valeur » en sites à haut rendement. La compétition urbaine en situation de rareté foncière joue contre les quartiers bien situés, même anciens et en partie légalisés. Ils sont détruits pour que soient libérées de précieuses emprises foncières destinées à des opérations d'aménagement publiques ou privées. L'objectif est avant tout économique.

---

[59] *Cf. supra I. Opérations urbaines de restructuration de quartiers précaires : de quoi parle-t-on ?, aspects sur les mots employés pour désigner les quartiers précaires.*

[60] *Rappelons que de manière générale, les quartiers pauvres des capitales et grands centres économiques sont à l'origine de toutes les émeutes de la faim et révolutions et représentent un vrai enjeu pour les pouvoirs en place.*

[61] *Les attentats kamikazes de 2003 à Casablanca ont déclenché l'opération et le lancement du programme Villes sans bidonvilles.*

Quand le quartier précaire côtoie le building au Rwanda



© Benjamin Michelon.

Un troisième objectif, lié aux deux premiers, s'appuie sur la récupération et la distribution de la rente foncière. Celle-ci est une source essentielle de revenus pour les groupes les plus riches et les plus influents dans beaucoup de pays et notamment en Afrique. Pour les habitants des quartiers, c'est souvent la principale source d'épargne et d'investissement. Ainsi, en récupérant, en contrôlant et en distribuant la rente foncière, les décideurs politiques s'attirent de nouvelles clientèles, servent leur clientèle et achètent la paix sociale. Cet objectif est avant tout politique et financier.

Face à de tels enjeux, sur des territoires stratégiques (capitales ou principaux centres économiques), le pouvoir politique en place tient à contrôler les opérations (cas du Maroc et de la Mauritanie). La maîtrise d'ouvrage est assurée par l'État qui exerce une mainmise sur les opérations. Lorsque les enjeux sont d'ordre plus technique (Rwanda [62] et Sénégal) l'opérateur principal a plus de marge de manœuvre.

- **… Mais une absence de politiques urbaines**

Les objectifs sécuritaires, économiques et politiques précédemment cités ont un impact direct sur la manière dont l'opération sera, ou non, favorable au maintien et à la consolidation du quartier. Ils traduisent une vision de ces quartiers, de leurs habitants et de leur place dans la ville.

Pourtant les opérations voire les programmes sont en général déconnectés d'une réflexion sur les politiques urbaines et les processus de renforcement institutionnel liés (cadre juridique mais aussi réforme et renforcement de compétences des institutions et administrations concernées). Les agences de coopération sont les premières à opérer cette scission. Au mieux, une articulation est recherchée avec les politiques sectorielles en matière de foncier (cadastrage principalement) ou de logement social.

Lorsque des outils de planification urbaine existent (schémas directeurs, plans de développement local, plans sectoriels en matière de déplacements urbains, d'assainissement, etc.), ils sont le plus

[62] *Au Rwanda tout laisse à penser que les enjeux politiques se sont joués en dehors de l'opération.*

souvent réservés à la ville formelle, à l'urbanisme légal, aux quartiers d'affaire, aux grandes opérations d'aménagement public et aux quartiers résidentiels. L'urbanisme des quartiers précaires, quant à lui, prend la forme d'une succession d'opérations.

Cette situation pose plusieurs problèmes. D'une part, les opérations répondent mal à la préoccupation de lutter contre la spéculation foncière et de mener de front traitement des quartiers précaires et prévention de la formation de nouveaux quartiers. D'autre part, les actions menées peinent à sortir du projet pilote isolé (cas exemplaire du Rwanda[63]), ou du programme à grande échelle standardisé (cas du Maroc, à nuancer cependant d'une certaine adaptation aux situations locales).

Lorsqu'on est face à une opération isolée, les phénomènes « d'appel d'air », de spéculation foncière et d'évictions par le marché sont difficilement évitables par le jeu de la forte valorisation foncière et immobilière que subit le quartier objet de l'opération. Les programmes à grande échelle qui ne sont pas accompagnés d'une politique de l'offre quantitative et qualitative suffisante, diversifiée et accessible aux habitants pauvres, contribuent finalement à des dynamiques d'éloignement vers les périphéries, loin des centres d'emploi, renforçant la paupérisation et la précarisation de ces groupes. Ils contribuent également à la densification et à la dégradation des quartiers informels existants.

- **Des politiques et des projets traversés par des contradictions**

La volonté de prendre en compte différentes dimensions, environnementale, sociale, économique, se décline en objectifs qui peuvent être contradictoires et qui exigent des arbitrages politiques. Les arbitrages effectués traduisent un rapport de forces idéologique dominant à l'échelle internationale et la nature ambiguë des politiques, tant au niveau des bailleurs de fonds que des acteurs nationaux et locaux. En même temps que le dogme du libéralisme et de la propriété privée, d'une part, et que l'internationalisation des villes, d'autre part, conduisent à privilégier l'économique sur l'environnemental et le social, les mêmes acteurs promeuvent des politiques favorables aux quartiers et habitants pauvres avec, en général, des moyens alloués nettement plus faibles.

Les contradictions peuvent être internes aux projets, comme dans le cas de la Mauritanie où la volonté de limiter les déplacements s'est trouvée soumise à un objectif de restructurer le quartier selon les normes et plans en rigueur dans d'autres quartiers de la ville, afin d'assurer une continuité urbaine. La récupération de la rente foncière a également contribué aux résultats de l'opération.

Les opérations mettent par ailleurs en jeu plusieurs espaces et temporalités, qui ne sont pas toujours compatibles :

- l'espace du quartier, celui de la ville, celui de l'agglomération urbaine (centre, périphérie urbaine et rurale) ;
- le temps du projet et du bailleur, celui de la politique, celui de l'intégration urbaine et sociale des nouveaux quartiers ou des anciens renouvelés.

Dans les quartiers, les dynamiques sociales elles-mêmes sont empreintes de conflits et de contradictions, entre d'une part des logiques individuelles de valorisation patrimoniale voire de spéculation, portées en général par les groupes les plus aisés et d'autre part, des logiques de survie ou de défense des droits des plus faibles (les femmes, les cadets par exemple, les locataires et hébergés) qui sont le fait des groupes les plus vulnérables. Ces logiques peuvent converger, comme dans le cas de la Mauritanie, dans le sens d'une multiplication des ayants droits et de l'attribution de parcelles ou, au contraire, profiter aux plus aisés en tirant les choix d'aménagement vers le haut. Ce constat pose la question plus générale de la cible sociale réelle de ces opérations et de la manière de l'identifier et de la délimiter précisément sur le terrain.

[63] *À la nuance près que l'opération était reproductible sur le plan technique, mais que les autorités n'avaient pas la volonté de la reproduire à Kigali.*

Les démarches de nature plus sociales, lorsqu'elles sont dotées de dispositifs d'accompagnement de façon à prendre en compte les divers groupes d'intérêt et à construire des compromis, permettent de sécuriser les quartiers sur place et de commencer des améliorations progressives susceptibles de limiter les reventes. Ce sont parfois les habitants qui, en s'organisant, parviennent à imposer leurs conditions[64].

La Banque mondiale : un acteur clé des opérations urbaines

Depuis les années 1970[65], la Banque mondiale joue un rôle moteur dans la promotion et le financement de ces opérations. Elle a également contribué à l'évolution des pratiques, via notamment la définition et la diffusion de la directive et la politique opérationnelle 4.12 (appelées couramment BP et OP 4.12) concernant la « réinstallation involontaire de personnes ». Publiées en 2001, ces mesures qui conditionnent l'octroi des financements ont marqué un changement de cap dans les modalités de conception et de mise en œuvre des opérations de restructuration urbaine.

Les politiques et procédures opérationnelles de la Banque mondiale en matière de réinstallation involontaire de personnes (OP 4.12)

Les dispositions prévoient notamment :

- la minimisation des déplacements de populations avec étude de toutes les options réalisables dans la conception du projet ;

- la réalisation des opérations sous la forme de programmes de développement ;

- la possibilité pour les populations de participer à la planification et à la mise en œuvre des programmes de réinstallation ;

- la participation, l'information et, autant que possible, l'implication des autorités locales et des acteurs issus de la société civile dans la planification, la mise en œuvre et le suivi de la réinstallation ;

- la préparation d'un plan de réinstallation garantissant que les personnes déplacées sont informées, consultées et indemnisées en cas de pertes de biens ;

- la production d'un cadre opérationnel de réinstallation précisant les critères d'éligibilité, les mesures d'accompagnement des personnes dans leur déplacement, des mesures spécifiques pour les personnes vulnérables, le dispositif de résolution des conflits potentiels[66] ;

- la réalisation d'un recensement permettant d'identifier les personnes susceptibles d'être affectées par le projet ;

- la conduite d'études d'impact environnemental et d'impact social ex ante pour déterminer les impacts potentiels négatifs et positifs de l'intervention et déterminer les mesures d'atténuation et d'optimisation à prévoir.

[64] *En Inde et dans 28 autres pays, les habitants, appuyés par des ONG, se sont constitués en groupes d'épargne et initient, pilotent et interpellent les pouvoirs publics pour réaliser des projets de réhabilitation des bidonvilles. Ils sont organisés au niveau mondial au sein d'une fédération : Slum/Shack Dwellers International (SDI). Cf. Guides pratiques pour les décideurs politiques. Loger les pauvres dans les villes africaines. Guide pratique n° 5 : Le financement du logement. Les moyens d'aider les pauvres à financer leur logement. ONU-Habitat. Cities Alliance, Cities without slums Nairobi, 2010, p. 53.*

[65] *Notamment le projet Parcelles assainies de Pikine, qui est l'un des premiers projets urbains de la Banque mondiale en 1972 et qui devient vite un projet emblématique.*

[66] *Un Manuel de l'élaboration de plans d'action de réinstallation a été édité en 2005 par la Société financière internationale, organisation membre de la Banque mondiale en 2002.*

Ce cadre devient la référence conceptuelle et opérationnelle pour les opérations de restructuration urbaine de quartiers précaires, financées par la Banque mondiale mais également par d'autres bailleurs de fonds (la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement, l'Agence française de développement, etc.).

Trois des quatre opérations étudiées (Rwanda, Mauritanie, Sénégal) ont été mises en œuvre à l'initiative de la Banque mondiale. Celle du Maroc est quant à elle une initiative nationale, mais elle s'est largement inspirée des recommandations internationales en matière de résorption de bidonvilles et notamment de celles de la Banque mondiale[67].

Les études de cas montrent les limites de ce cadre face aux pratiques locales. Dans les trois opérations où il était obligatoire, les responsables politiques ont répondu *a minima* aux exigences de leur partenaire en adaptant le cadre à leurs contraintes et à leur propre vision de l'opération. En particulier, les dispositifs d'accompagnement social, de participation des collectivités locales et des habitants ont été sacrifiés. Des déplacements qui auraient pu être évités ont eu lieu. La Banque mondiale s'est contentée, semble-t-il, de l'existence des rapports exigés produits la plupart du temps par des experts internationaux. Le fait que le financement des indemnisations soit à la charge des États a certainement joué un rôle déterminant. De manière paradoxale, la Banque se dessaisissait ainsi de l'un des aspects les plus innovants de sa politique.

Des dispositifs opérationnels marqués par la faiblesse des dimensions sociale et locale

- **Prééminence de la maîtrise d'ouvrage politique et technique sur la maîtrise d'ouvrage locale**

Les dispositifs institutionnels illustrent la priorité accordée par les maîtres d'ouvrage nationaux et la Banque mondiale aux aspects politiques et techniques par rapport aux aspects sociaux. Les agences d'exécution de type AGETIP[68], opérateurs de nature avant tout technique, assument la maîtrise d'ouvrage déléguée des opérations. Au Maroc, le holding Al Omrane est lui aussi un opérateur technique.

Dans les opérations étudiées ici, les intervenants nationaux sont largement dominants. Gouvernements et opérateurs déterminent les grandes options des opérations. Lorsqu'elles sont sous haute surveillance politique, l'opérateur technique est chargé d'accélérer le déroulement de l'opération (restructuration de la kebbé d'El Mina, Ville sans bidonville au Maroc). Les autorités déconcentrées sont positionnées sur l'encadrement et l'arbitrage d'activités sensibles : recensement, liste des ayants droit, attributions, démolitions, déplacements, gestion des litiges.

Les experts internationaux et locaux interviennent sur certaines activités. Leur capacité d'influence dépend de la priorité politique accordée à l'opération, des types de missions (techniques ou sociales et politiques) et de l'ouverture laissée à l'expérimentation technique et sociale.

Un des effets importants de l'application de l'OP 4.12 est le recours accru à des prestataires externes, locaux ou internationaux, pour la réalisation des études d'impact, l'élaboration du Plan

[67] *Cf. Julien le Tellier « Programme Villes sans bidonvilles et ingénierie sociale urbaine au Maroc », in Julien le Tellier, Aziz Iraki (coordinateurs), Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions, L'Harmattan, Paris, 2009, INAU, Rabat, 2010.*

[68] *Dans les années 1980 et 1990, la Banque mondiale a créé un grand nombre d'agences de ce type (Agence d'exécution des travaux d'intérêt public (AGETIP) et, plus récemment, des déclinaisons telles que AMEXTIPE et Agence de développement urbain (ADU) en Mauritanie, APIX au Sénégal ou ASSETIP au Rwanda) pour palier l'absence de ce type d'acteurs et de compétences dans les pays où elle finançait des programmes d'infrastructures (en matière de gestion des marchés publics, lancement des appels d'offres, supervision des études techniques, maîtres d'œuvres et entreprises). Ces agences se sont pérennisées grâce aux financements des bailleurs de fonds et aux marchés publics confiés par les États. En 1993, des agences d'exécution se sont regroupées au sein de l'Association africaine des agences d'exécution des travaux d'intérêt public (AFRICATIP), qui compte 19 membres.*

action réinstallation, le calcul et les modalités d'indemnisation et compensations, la stratégie et le dispositif opérationnel et d'information/participation des habitants.

Les missions des experts ont parfois été étendues à la mise en œuvre des opérations, via des prestations d'assistance technique (exemple de la Mauritanie) ou d'opérateur social (exemple du Sénégal). Au Sénégal ou au Rwanda ils ont pu influer sur le programme d'investissement, dans le sens d'une réduction des normes (largeur des emprises de voies, notamment) et de l'adaptation du projet afin de minimiser les déplacements. Ailleurs (Mauritanie ou Maroc), leur influence a été limitée.

Les acteurs les plus faibles sont les collectivités locales. Les élus locaux sont associés formellement au pilotage. Ils sont éventuellement consultés sur le choix des quartiers, des sites de relocation, des options d'aménagement (exemples du Rwanda et du Sénégal). Souvent (exemples mauritanien et marocain) leur pouvoir d'influence s'exerce davantage par le jeu des réseaux et des relations politiques qu'en tant que responsables de la gestion d'un territoire. Leur implication dépend de l'avancement de la décentralisation, de l'importance stratégique de l'opération pour le gouvernement et de leur couleur politique, en opposition ou en soutien à ce dernier. Les services techniques municipaux sont peu impliqués.

Au Maroc et au Rwanda l'établissement de contrats de ville comme document cadre du partenariat est une évolution intéressante[69]. Cependant il faudra une véritable volonté politique et des moyens pour leur donner de la consistance.

- **La faiblesse de la participation des habitants**

Les habitants, organisés ou non, occupent une place stratégique du fait de leur capacité éventuelle d'opposition ou de blocage, et en tant que contributeurs financiers, le cas échéant. Lorsque des démarches participatives sont mises en place, leur collaboration à la définition et à la mise en œuvre des actions est également sollicitée, en direct ou via les organisations et groupes existants.

Malgré l'insistance des institutions internationales dans ce sens, la participation est un point faible de la plupart des opérations étudiées. Le Sénégal fait exception. Des groupements d'intérêt économique (GIE) sont constitués et impliqués dans la définition des priorités d'aménagement, la négociation des modalités de déplacement et d'indemnisation.

Dans les deux cas où les habitants ont été consultés sur les choix d'aménagement, au Sénégal et au Rwanda, les programmes d'investissement ont été plus modestes, avec un accent sur l'amélioration de l'existant et notamment des dessertes internes et le désenclavement des quartiers et un impact moindre sur les déplacements. Plus d'exemples seraient nécessaires pour généraliser cette analyse.

[69] *Au Maroc, beaucoup d'opérations du programme Villes sans bidonvilles donnent lieu à la signature d'un contrat de ville. Ce n'était pas le cas de l'opération étudiée ici. Au Rwanda, l'opération a donné lieu à un tel contrat sans que nous ayons les éléments pour en évaluer l'impact.*

Une séance d'information, Rwanda



© Benjamin Michelon.

Au Maroc, la participation est consultative et placée sous contrôle politique. Au Rwanda, les habitants ont été invités à participer à des réunions organisées aux différents stades du projet pour donner leur avis, mais l'impact de ce dispositif est resté limité par la faible organisation des habitants. Dans le cas de la Mauritanie, la participation est fortement politisée et passe par les notables du quartier.

Une réunion de la Commission d'attribution et des compensations, Mauritanie



© Aurore Mansion.

Dans ces trois cas, les dispositifs mis en place par les projets pour entendre ou informer les habitants ne sont ni inclusifs, ni démocratiques. La participation peut passer par d'autres voies qui se jouent en dehors des espaces créés *ex nihilo* par les projets. En Mauritanie ou au Maroc par exemple, les habitants n'ont pas été formellement consultés par les autorités. Ils ont néanmoins influencé le choix des critères d'éligibilité afin de maximiser les bénéfices fonciers et immobiliers de l'opération, indépendamment de l'impact sur les déplacements. La Banque mondiale ne semble pas être intervenue dans ces arbitrages.

- **L'accompagnement social est subordonné aux objectifs techniques**

La maîtrise d'ouvrage sociale[70] est en général assumée par l'opérateur technique en charge de l'opération globale. La Mauritanie constitue en ce sens une exception intéressante, puisque l'Agence de développement urbain détenait un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée sociale et la direction de l'Habitat un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée technique. Cela a ouvert un espace de construction de compétences nationales, d'une équipe, d'une sensibilité à l'accompagnement social. Cependant, l'ADU reste un opérateur foncièrement technique[71]. La priorité donnée à l'achèvement rapide de l'opération et les surcoûts entraînés par les options techniques ont réduit les ambitions de l'accompagnement social.

En Mauritanie comme au Maroc, le rôle de l'accompagnement social a surtout consisté à faciliter le déroulement des opérations. Les activités ont essentiellement porté sur l'information, et l'accompagnement administratif et financier pour le déplacement des familles. Ces activités sont restées subordonnées à la programmation technique. Les difficultés apparaissent surtout en fin d'opération lorsque le portage opérationnel faiblit et que les cas les plus complexes sont ceux qui restent à gérer.

La difficile gestion des « queues d'opérations », Mauritanie



© Aurore Mansion.

[70] *Par maîtrise d'ouvrage sociale nous entendons l'instance ou la personne qui décide et finance les missions d'accompagnement social. Par maîtrise d'œuvre sociale nous entendons les équipes qui réalisent ces missions.*

[71] *L'ADU est l'équivalent, pour la capitale, de l'AMEXTIP qui a compétence sur le reste du territoire national.*

Au Sénégal, l'accompagnement social a été délégué à des prestataires locaux. Elle a bénéficié d'un cadre institutionnel et légal national favorable ainsi que de financements conséquents.

Au Rwanda, l'accompagnement social s'est limité au recueil des attentes des habitants traduit dans les options d'aménagement et au recrutement de main-d'œuvre locale pendant les travaux.

L'accompagnement post opérationnel [72] portant sur l'insertion économique, la construction, l'adaptation à une « nouvelle » vie n'est pas pris en charge ou reste limité[73]. L'absence de savoir-faire dans la mise en place de dispositifs de proximité dédiés à l'animation et au développement économique et social, mais aussi d'un portage institutionnel post opérationnel, explique en grande partie ce bilan négatif. Cependant, les quartiers évoluent souvent rapidement grâce aux initiatives des habitants pour construire l'urbanité qui fait souvent défaut à l'issue des opérations. Les dynamiques de consolidation et d'investissement peuvent être très vigoureuses. Autofinancées et non encadrées, elles tendent en général à renforcer les inégalités.

- **Des dispositifs et outils de suivi dominés par les considérations techniques et économiques**

L'architecture des dispositifs de suivi-évaluation, souvent assez faible, traduit la domination des critères techniques sur les critères sociaux voire environnementaux. Les indicateurs de performance renvoient à l'avancement physique (taux de démolition des baraques ou taux de valorisation-construction des nouveaux quartiers, taux de délivrance des titres fonciers par exemple au Maroc ou taux de déplacement par jour ou par mois en Mauritanie) ou économique (taux de recouvrement, bilan financier des opérations). Des indicateurs sociaux, comme les niveaux de revenus, les évolutions dans la configuration des familles, du quartier (nouvelles constructions), la nature des conflits, ne sont ni définis, ni documentés. Pourtant ils pourraient aider à anticiper et mieux prendre en charge l'accompagnement des familles et le déroulement des opérations.

Des évaluations d'opérations ou de programmes sont régulièrement conduites. Plus récemment, apparaissent aussi des analyses d'impact post opération qui permettent d'en mesurer les effets sociaux. Réalisées en général sur demande et financement des bailleurs de fonds, ces missions permettent un regard critique indispensable sur les résultats et les dispositifs. La capitalisation ainsi que les échanges d'expériences et de pratiques entre professionnels sont des outils peu utilisés. L'existence de tels dispositifs est pourtant une condition pour que les innovations d'approches, nombreuses et riches sur le terrain, puissent être consolidées et diffusées. Ce sont également d'excellentes méthodes de formation.

---

[72] *Cf. « L'étude d'évaluation et d'impact du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc », conduite par le groupement Gret-AREA, en cours.*

[73] *Des activités d'accompagnement socio-économique post opérationnel sont prévues au Sénégal mais l'opération n'en est pas encore là.*

Conclusion
Des axes de travail pour améliorer la qualité des opérations

Bien définir les groupes cibles et clarifier les critères d'éligibilité

La définition et l'identification du « qui a droit » est une question cruciale qui est souvent rapidement évacuée par :

- des critères d'éligibilité larges qui ne mettent pas de garde-fous aux dérives spéculatives et excluent dans de nombreux cas les locataires (Mauritanie, Maroc) ;
- des recensements censés donner une photographie fiable, exhaustive et précise de l'occupation à partir de laquelle les parcelles ou les logements sont ensuite attribués[74]. Dans les faits, ces recensements sont bien souvent biaisés. Ils arrêtent l'histoire et figent à une « date butoir »[75] des réalités socio-économiques qui évoluent dans le temps et dans la durée des opérations.

Compte tenu de la diversité des situations socio-économiques des quartiers, des logiques spéculatives qui se nouent en toile de fond des opérations, il est nécessaire de bien préciser qui est la cible des opérations et de se donner les moyens de l'identifier précisément sur le terrain.

Cette question de la définition et de l'identification des ayant droits aux opérations sera traitée dans la **fiche n° 1**.

Des dispositifs multi acteurs et multidimensionnels à accompagner dans la durée

Malgré les directives de la Banque mondiale, la majorité des dispositifs d'accompagnement social s'arrêtent avec l'achèvement physique des opérations. L'appui politique et institutionnel décroît, d'où une partie des difficultés pour aller au bout des processus de régularisation foncière. Des actions ponctuelles sont menées pour faciliter l'accès à des programmes d'amélioration de l'habitat ou d'accès au microcrédit productif (exemple du programme Twize en Mauritanie) ou mettre les familles en lien avec les opérateurs de services (électricité, eau). Mais les dispositifs restent minimes face aux enjeux et aux changements, parfois traumatisants, vécus par les familles. C'est ainsi que l'on peut se trouver, quelques années après l'opération, face à des bidonvilles reconstitués, faute d'accompagnement et sous l'effet de la densification progressive de l'habitat.

[74] ONU-habitat, GLTN Count me in: Surveying for tenure security and urban land management, 2010. (http://www.gltn.net/index.php?option=com_docman&gid=231&task=doc_details&Itemid=24).

[75] Méthodologie et terminologie utilisée par la Banque mondiale (cut-off date).

Au-delà des aspects directement liés à l'opérationnel, l'intégration sociale et économique des familles requiert des dispositifs d'accompagnement des quartiers et des habitants dans la durée, qui ne relèvent pas directement de l'opérateur mais sont de portée plus large. C'est la gestion urbaine de ces quartiers qui est ici en jeu.

Ces dispositifs sont complexes car ils font intervenir un grand nombre d'acteurs dans des domaines variés peu impliqués en amont. Ces acteurs ne sont pas préparés à gérer les quartiers et leurs habitants. Cette question du montage institutionnel et de la gestion dans la durée des opérations sera développée dans la **fiche n° 2.**

L'importance de l'accompagnement social

Des avancées significatives sur la place accordée aux activités d'accompagnement social ont été observées par rapport aux opérations passées, comme le suggèrent les exemples du Maroc, de la Mauritanie et du Sénégal.

En outre, un relatif consensus existe parmi les maîtres d'ouvrage sur la nécessité de prévoir ces dispositifs lors de la phase opérationnelle. Mais le chemin à faire pour les introduire en amont et en aval reste encore long. Il passera par un travail sur le portage institutionnel (une maîtrise d'ouvrage sociale forte en capacité de dialoguer avec le technique), la définition des mandats donnés aux opérateurs sociaux, et le renforcement de leurs compétences.

Cette question de la consolidation de la place et du rôle des activités d'accompagnement social dans les opérations sera développée dans la **fiche n° 3**.

Améliorer la participation des habitants

Le degré de participation des habitants dépend certes des contextes culturels, mais il est souvent faible et la participation reste sous contrôle politique. La participation ne va pas de soi, même si une place est prévue et donnée aux habitants pour qu'ils fassent entendre leur voix. Les attentes ne sont pas toujours homogènes et des visions différentes sur le devenir du quartier peuvent émerger. C'est la participation des habitants les plus faibles et vulnérables, des minorités, qui est alors souvent en jeu.

Entre une participation nulle et une participation forte qui positionne les habitants comme acteurs des opérations, il existe une variété d'approches et de dispositifs qui sont à construire. Ils seront déclinés en fonction des spécificités du quartier et de l'opération du contexte politique et des caractéristiques de la société civile locale, des compétences disponibles localement.

Cette question de la dimension participative des opérations sera approfondie dans la **fiche n° 4**.

Accompagner les déplacements involontaires

Les déplacements involontaires de tout ou partie des habitants sont parfois inévitables pour des raisons techniques ou politiques. Sans cautionner des situations qui pourraient parfois être évitées, il est indispensable de penser des modalités d'accompagnement susceptibles d'atténuer l'impact négatif de ces déplacements. Des mesures tout à fait spécifiques doivent être prises afin qu'ils se déroulent le mieux possible pour les opérateurs et les familles concernées. Ces mesures sont de nature technique, économique et sociale et doivent être mises en place avant, pendant et après les déplacements eux-mêmes.

L'accompagnement des déplacements est une question cruciale. Elle est traitée dans la **fiche n° 5**.

Diversifier les modalités de gestion de la question foncière

Beaucoup d'opérations comportent l'objectif de régulariser la tenure foncière des occupants. Cependant, cet objectif peine à se concrétiser, notamment du fait du recours presque systématique à des procédures de délivrance de titre de propriété individuelle comme option de sécurisation. D'autres possibilités existent comme la location-vente, la propriété collective, l'acquisition possessive, etc. qui restent encore peu explorées dans les contextes étudiés[76]. Le débat légalisation *vs* sécurisation foncière a progressé ces dernières années parmi les experts et les organisations internationales[77]. Reste à convaincre les décideurs nationaux et surtout à passer des principes à des modalités d'application réalistes, en fonction des contextes nationaux et locaux.

La problématique de la sécurisation foncière et de sa mise en œuvre dans le cadre des opérations de restructuration sera abordée dans la **fiche n° 6**.

Innover dans les montages et les dispositifs de financement

Les modalités de financement des opérations étudiées sont classiques, sauf au Maroc où des sources plus diversifiées de financement ont été recherchées. Leur mise en œuvre est conditionnée aux subventions et aux prêts bonifiés des bailleurs de fonds face à des pouvoirs nationaux et locaux aux capacités d'investissement faibles. Les opérations de réhabilitation et de restructuration sont en effet coûteuses, notamment si elles entraînent des déplacements indemnisés et si elles incluent des programmes d'investissement importants. Adapter les produits et les modes de financement en fonction des caractéristiques des différents segments de population et mieux réfléchir à l'équilibre financier des opérations et au recouvrement sont des objectifs importants. Cela permettrait notamment de dégager des moyens pour les groupes dits « insolvables » pour lesquels des niveaux élevés de subvention sont incontournables.

Les questions de l'équilibre financier des opérations et de la participation financière des habitants à l'effort d'aménagement seront approfondies dans **les fiches 7 et 8**.

[76] *Cf. Edésio Fernandes, Regularization of Informal Settlements in Latin America, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.*

[77] *Cf. Alain Durand Lasserve, Geoffrey Payne, Jean-François Tribillon, Philippe Lavigne Delville, entre autres auteurs, qui ont publié de nombreux articles défendant ce point de vue.*

Renforcer le suivi-évaluation

Les dispositifs de suivi-évaluation sont conçus pour être utiles à la prise de décision, rendre compte de l'exécution d'un projet, et documenter des processus d'apprentissage et de capitalisation. Dans les expériences étudiées, ils servent d'abord à rendre compte aux décideurs nationaux et aux financeurs internationaux de l'avancement technique et économique des opérations. Des démarches volontaristes sont nécessaires pour intégrer, dans le suivi-évaluation, l'impact social, urbain, institutionnel et environnemental. Il s'agit également d'améliorer les processus de prise de décision et de pilotage. Cela passe en priorité par l'approfondissement des méthodes et des outils, l'animation d'un débat public autour de ces opérations et le soutien plus déterminé des bailleurs de fonds. Le suivi-évaluation n'est pas uniquement l'affaire des responsables ou des experts. Il appelle aussi des négociations, des médiations, de l'apprentissage par et avec les opérateurs et les décideurs.

> Les objectifs de suivi-évaluation et les modalités possibles de mise en œuvre sont évoqués dans la **fiche n° 9**.

Neuf axes stratégiques pour améliorer les opérations urbaines dans les quartiers précaires

Mode d'emploi

Cette seconde partie approfondit les axes stratégiques de travail identifiés dans la première partie de l'ouvrage, à partir des enseignements des études de cas et de la littérature. L'objectif est de faire des opérations urbaines de véritables outils au service de l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers précaires.

Les neuf axes sont étudiés sous forme de fiches traitant de questions stratégiques ou structurantes. Le contenu des réponses proposées variera, à l'évidence, en relation avec les situations locales, les contextes institutionnels et politiques, les objectifs et les types d'opérations.

Les neuf questions suivantes sont abordées :

- Fiche n° 1 - Qui cibler dans les opérations de restructuration ?
- Fiche n° 2 - Où commencent et où s'arrêtent les opérations ? Quel pilotage assurer ?
- Fiche n° 3 - Quelle place accorder à l'accompagnement social dans les opérations ?
- Fiche n° 4 - Pourquoi et comment impliquer les habitants ?
- Fiche n° 5 - Déplacer oui, mais à quelles conditions ?
- Fiche n° 6 - Comment gérer la question foncière ?
- Fiche n° 7 - Comment financer les opérations ?
- Fiche n° 8 - Faut-il « faire payer » ou « payer » les habitants et comment ?
- Fiche n° 9 - Pourquoi et comment suivre et évaluer les opérations ?

Ces fiches n'offrent pas de « recettes » valables partout ni d'« outils clés en main ». Elles proposent des repères et références utiles pour aider les concepteurs, les décideurs, les opérateurs de ces actions de développement urbain à améliorer leurs pratiques.

Chaque fiche s'organise de la même manière et propose trois parties :

- un point sur la question : quels sont les enjeux, les débats en cours, les différentes visions de la question posée ?
- un retour sur les quatre expériences témoins : comment, dans les opérations marocaine, mauritanienne, rwandaise ou sénégalaise, la question posée a-t-elle été traitée ? Les quatre cas ne sont pas systématiquement illustrés. Cela dépend du sujet et de sa pertinence pour chacun des cas étudiés. Cela dépend également des informations disponibles ou de l'état d'avancement des opérations.
- des enseignements et recommandations pour guider les acteurs en charge des opérations à construire leur démarche et à programmer leurs activités sur la question traitée.

L'ordre des fiches obéit à une certaine logique. Elles peuvent néanmoins être lues séparément en fonction des besoins.

Le sujet étant vaste, nous ne prétendons pas avoir été exhaustifs. Certains thèmes mériteraient clairement d'être approfondis. Dans d'autres cas, notre expérience permet de proposer des recommandations plus opérationnelles.

Nous avons mis l'accent sur les pistes méthodologiques susceptibles d'améliorer l'impact social des opérations. Ce choix oriente le travail mené. Il découle de notre lecture des opérations, de notre pratique de terrain et des objectifs de notre mission sociale en tant qu'ONG de développement.

Fiche n° 1 - Qui cibler dans les opérations de restructuration ?

Le point sur la question

La question du « qui a droit aux différentes mesures d'indemnisation ou de recasement ? » est clairement stratégique. En fonction des critères d'éligibilité qui sont définis, les opérations n'ont ni la même envergure, ni les mêmes coûts. Nous passerons ici en revue les éléments à partir desquels ces critères se structurent. Avant d'entrer dans les études de cas, nous examinerons les difficultés rencontrées par les opérateurs pour identifier les ayants droit aux opérations, une fois les critères d'éligibilité définis.

- **Des unités de référence à préciser en relation avec les pratiques locales**

Un quartier précaire n'est jamais complètement homogène dans sa composition socio-économique ou en matière de bâti. Des habitants relativement « aisés » peuvent côtoyer des catégories très pauvres. Des baraques en bois ou en matériaux de récupération peuvent coexister avec des maisons construites en dur, parfois de très bonne qualité.

La *gazra* d'Arafat à Nouakchott en Mauritanie



© Hélène Julien

De la même manière, les modes d'appropriation et d'occupation du sol peuvent également être variés au sein d'un même quartier. Dans tous les cas, ils se construisent à partir de combinaisons entre des unités sociales (le ménage, la famille, la famille élargie, etc.) et des unités spatiales (la baraque, la chambre, la maison, la concession, etc.).

Des unités sociales et des unités spatiales

L'espace d'un quartier se décompose en plusieurs unités spatiales :

– les chemins, les voies et les équipements qui structurent et organisent l'espace public ;

– les baraques, chambres ou maisons qui constituent le principal espace d'habitat privatif, auxquelles sont intégrées ou adjointes ou non, suivant les cas, d'autres pièces ou constructions avec des fonctionnalités spécifiques (cuisine, hangar, toilettes, douches, etc.) ;

– les concessions ou parcelles délimitées ou non physiquement dans l'espace, qui regroupent une ou plusieurs constructions et leurs bâtiments associés (cuisines, hangars, etc.) ;

– les unités de production (atelier artisanal, boutique, entreprise formelle).

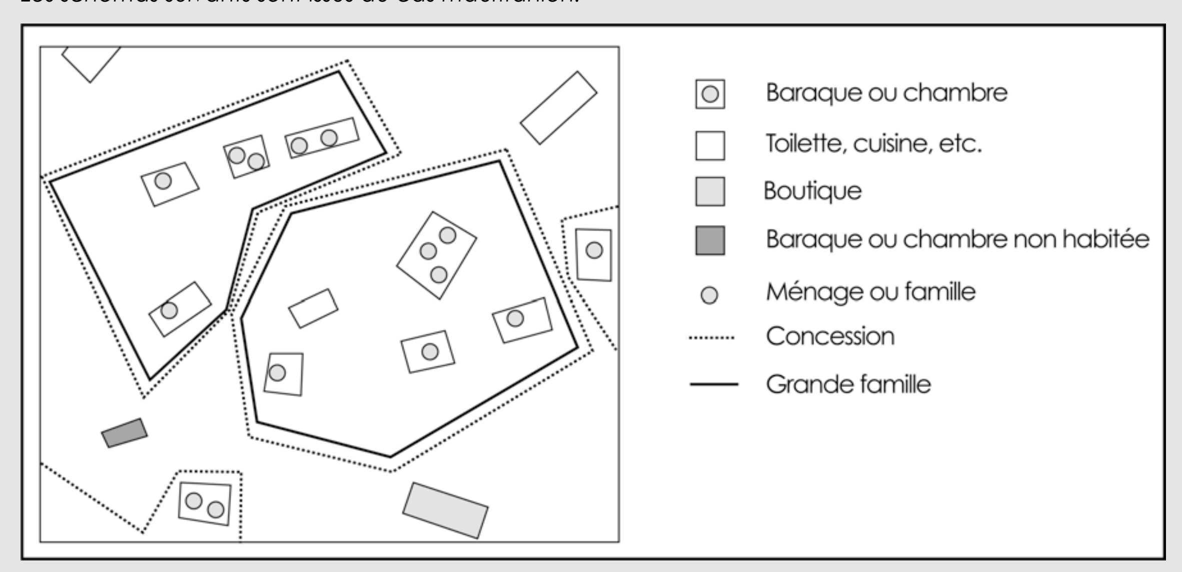
À l'intérieur de ces unités spatiales, plusieurs types d'unités sociales peuvent être identifiés :

– des ménages ou familles, structurés autour d'un individu ou d'un couple avec des enfants à charge ou non ;

– de grandes familles ou familles élargies ou dites « complexes », constituées d'un ou plusieurs ménages ainsi que d'autres personnes alliées (cadet ou cousin non marié, veuve, parent, etc.). La grande famille est généralement placée sous l'autorité d'un chef de famille.

Les modes d'habiter en Afrique se structurent généralement autour de la grande famille (plusieurs ménages ou personnes alliées, placés sous l'autorité d'un même chef de famille). Cette grande famille peut posséder plusieurs logements ou chambres, ou vivre dans une seule maison, en fonction des moyens dont elle dispose et de sa capacité à construire. Les configurations peuvent donc être différentes d'une famille à l'autre, ou d'une concession à l'autre. Seule l'enquête de terrain peut permettre de comprendre les réalités socio-spatiales dans les quartiers.

Les schémas suivants sont issus du cas mauritanien.



Ces unités socio-spatiales (baraque, maison, famille, ménage) constituent la base à partir de laquelle les critères d'éligibilité à une opération sont définis. Les « bénéfices » de l'opération (indemnité,

parcelle, logement, etc.) seront attribués à une unité. Mais les unités ne sont pas toujours clairement définies, ce qui peut entraîner des confusions et retards de mise en œuvre.

• Des situations foncières et immobilières complexes

L'occupation irrégulière du foncier voire du bâti, par une grande partie des habitants, est une constante dans les quartiers précaires. L'installation sur le site a parfois été négociée avec les autorités locales (préfet, maire, autorités coutumières, etc.) ou des propriétaires privés (formels ou non). Il est cependant rare que ces démarches aient donné lieu à la distribution de documents de propriété légaux. Aux côtés d'occupants sans droits officiels, on recense souvent une minorité de familles qui détiennent des titres de propriété. Certaines habitent le quartier et d'autres non.

Trois éléments structurants des modes d'appropriation du sol et du bâti

Les modes d'appropriation du sol peuvent donner lieu à des configurations variées : logement habité en permanence par son propriétaire, loué par des locataires, inhabité et fermé mais dont le propriétaire est connu du voisinage, etc. Ils se structurent autour des trois éléments suivants :

– la propriété du sol : être ou non détenteur d'un document officiel reconnu par la loi en vigueur ;

– la propriété du logement : avoir ou non construit son logement ;

– l'occupation du logement : occuper ou non le logement que l'on a construit ou que l'on loue ; n'être ni propriétaire ni locataire du logement que l'on occupe (hébergement gratuit).

Les différents cas de figure rencontrés peuvent se complexifier sous l'effet du phénomène de double ou multiple attribution de titres sur une même parcelle.

Qui sera éligible à l'opération ? Les familles qui vivent en permanence dans les quartiers mais qui ne sont que locataires ? Celles qui n'y vivent pas mais qui y possèdent un patrimoine ? La définition des critères d'éligibilité aux opérations urbaines est une étape stratégique qui, dans les opérations financées par la Banque mondiale, s'effectue au moment de l'élaboration du Plan d'action de réinstallation (PAR). Dans ce cas, les arbitrages sur le « qui est éligible » sont rendus à partir d'enquêtes socio-économiques, foncières et immobilières détaillées appelées « recensement ».

• Le recensement : une étape décisive

Le recensement renvoie à une opération de repérage exhaustif et d'enregistrement des habitants et du bâti, qui a pour objectif d'établir des listes d'ayants droit. Cette étape décisive soulève la question de la démarche à mettre en place pour maîtriser les différentes logiques de captation des bénéfices fonciers et immobiliers d'une opération par divers groupes d'acteurs :

- des acteurs extérieurs au quartier qui voient dans ces opérations un moyen de spéculer, de capitaliser et de s'enrichir. Ils achètent ou construisent des baraques ou constructions sommaires dans la perspective de se faire attribuer à moindre coût des terrains ou des logements qu'ils revendront ou loueront par la suite ;
- des habitants du quartier qui chercheront à obtenir plus de parcelles ou de logements que ce que leur accorde *a priori* l'opération. Quatre logiques sont récurrentes dans les opérations étudiées :
- une logique de spéculation, qui est en général le fait des groupes les plus aisés ;
  - une logique de survie, observée notamment parmi des groupes pauvres mais suffisamment informés ou connectés avec des personnes susceptibles d'avoir de l'influence (recenseur, topographe, autorité locale, etc.) ;
  - une logique de patrimonialisation, patrimoine qui pourra être revendu ou loué afin de dégager des liquidités pour vivre, ou transmis à la descendance ;
  - une logique d'individualisation, qui touche principalement des individus exclus de l'accès à la propriété du fait des règles d'héritage, des règles sociales (femmes), des situations familiales (ménage cohabitant, jeune non encore marié, etc.).

Le marquage des habitations en Mauritanie, au Sénégal et au Rwanda



© Aurore Mansion, Papa Ameth Keita et Benjamin Michelon.

Ces logiques sont bien connues des opérateurs de recensement qui tentent d'y parer. Plusieurs méthodes existent. C'est autour de l'information préalable donnée aux habitants qu'elles se différencient. Certains misent sur l'effet de surprise, en déployant de larges équipes sans information préalable des habitants. D'autres optent pour un processus d'information en amont. Dans un cas comme dans l'autre, les solutions ne sont jamais évidentes et ne remportent pas les mêmes succès suivant les contextes d'intervention.

Retours d'expériences

- **En Mauritanie : une démultiplication des ménages éligibles**

Dans le cas de l'opération de restructuration de la *kebbé* d'El Mina, le gouvernement s'était engagé à donner la terre aux habitants du quartier. Au départ, seules les conditions d'habitat étaient connues de tous. Il n'existait pas de données fiables, précises et exhaustives sur le niveau de vie des habitants et les modes d'habiter et d'occuper l'espace.

Sans avoir arrêté les critères d'éligibilité à l'opération et l'unité d'attribution des parcelles, l'opérateur public lança un recensement visant à établir la situation de référence du projet global de restructuration de la *kebbé*. Les informations recueillies pour chacune des unités recensées ont été enregistrées dans deux types de supports :

- une fiche famille répertoriant des informations sur le chef de ménage[78], la composition de l'habitat, le statut d'occupation du ménage et les membres du ménage[79] ;
- une photographie du chef de famille avec une plaque portant le numéro sous lequel le ménage était identifié.

Chaque famille se voyait attribuer un numéro de recensement, reporté à la peinture sur les baraques. 14 319 fiches familles pour une population totale de 50 978 habitants ont été enregistrées. Ces chiffres sont bien au-dessus des prévisions faites initialement, qui estimaient *a priori* à 37 000[80] le nombre d'habitants dans toute la *kebbé*.

[78] *Nom, prénom, emploi, âge, région d'origine, niveau d'instruction.*

[79] *Lien de parenté avec le chef de ménage, niveau d'instruction, âge.*

[80] *Ces estimations ont été faites dans le cadre des études préparatoires réalisées par Urbaplan.*

Écarts entre hypothèses de départ et résultats du recensement

Plusieurs facteurs expliquent ces écarts.

L'opérateur du recensement avait élaboré sa méthodologie ainsi que ses estimations de départ en prenant comme unité de référence la concession. Faute d'avoir été consultés sur la définition des unités socio-spatiales de référence, les habitants refusèrent dès le premier jour de se faire recenser de cette manière. Sous la pression, le recenseur se résigna à prendre en considération non plus la concession, mais la baraque.

D'après le rapport final de l'opérateur, le résultat total (14 319 ménages) incluait une estimation de 5 % de ménages « fictifs ». Il s'agissait de familles qui possédaient plusieurs baraques dont certaines n'étaient pas à usage d'habitation et qui ont fait enregistrer plusieurs membres, dont certains n'étaient pas chefs de ménage. Ainsi trouve-t-on dans certains cas un homme, sa femme, leur fils et leur fille, parfois en bas âge, recensés tous les quatre en tant que chefs de ménage sur quatre baraques différentes. Ce phénomène a été ensuite appelé « démultiplication des familles ».

Le deuxième support du recensement (photo) était destiné à contrer ce phénomène, qui avait été anticipé. Il permettait de croiser les informations. Malheureusement, cette vérification n'a pas toujours été possible, les fiches familles et les photographies n'ayant pas toujours été réalisées en même temps. Il n'a donc pas été possible de croiser correctement les informations. 14 315 photographies ont été prises pour 14 319 fiches familles, et dans certains cas plusieurs photos existaient pour une même fiche alors que dans d'autres il n'y en avait pas ; l'écart entre le nombre de fiches familles et le nombre de photographies s'explique par une défaillance logistique du recenseur : en nombre insuffisant, les photographes prenaient des clichés des chefs de ménage parfois le lendemain du passage des agents recenseurs chargés de remplir les fiches familles.

Les limites étaient notées par l'opérateur de recensement dans son rapport final. Cependant, la pression politique pour le passage à la mise en œuvre – l'objectif était de terminer la viabilisation du quartier avant les élections présidentielles de 2003 – a empêché que le travail de correction du recensement puisse être mené. Même si l'opérateur avait eu le temps de corriger, la première liste établie valait pour tous les acteurs de l'opération et il n'aurait pas été possible de la remettre en cause. Cette liste a servi de base de référence pour toute la durée de l'opération de restructuration de la *kebbé* d'El Mina.

À l'issue du recensement, un plan d'action de réinstallation (PAR) précisant les critères d'éligibilité à l'opération a été établi conformément aux directives de la Banque mondiale. Le document précise que « *tous les propriétaires de bâtiments habitables et habités recensés lors du recensement de 2000 seront éligibles au bénéfice du recasement. La notion de bâtiment habitable exclut les hangars, vérandas, tentes, magasins et autres structures à l'évidence non destinées à l'habitation. Nous ne recommandons pas de rendre les locataires et hébergés gratuits éligibles au bénéfice du recasement. En effet, cela risque de créer un précédent qui serait très difficile à gérer à l'avenir pour les autorités mauritaniennes.* »[81]

Les locataires ont donc été exclus de l'opération malgré les recommandations de l'étude d'impact social réalisée quelques mois plus tard : « *nous proposons que le critère d'éligibilité pour l'acquisition des lots soit d'habiter à n'importe quel titre (propriétaire ou locataire) dans la* kebbé. *Cela éviterait d'encourager la spéculation des personnes aisées habitant dans d'autres quartiers qui gardent des ménages pauvres comme gardiens dans l'attente du lotissement, pour les déguerpir par la suite.* »[82]

La base de référence produite dans le cadre du recensement n'a finalement pas été corrigée à partir des critères d'éligibilité définis dans le PAR. Elle a ainsi pu intégrer des ménages locataires comme des spéculateurs extérieurs au quartier, sans qu'il soit néanmoins possible de les quantifier précisément.

---

[81] *Giovannetti F., Plan d'action de réinstallation. Restructuration du quartier El Mina à Nouakchott, Amextipe, Nouakchott, décembre 2000.*

[82] *Martella A., Étude d'impact social El Mina, Ryiad, Dar Naim, Teyarett Nord, Amextipe, janvier 2001.*

L'opération a finalement été mise en œuvre sur la base d'une situation de référence faussée, dont il a fallu gérer les écueils au fur et à mesure de la mise en œuvre. Ces manquements ont permis à des personnes extérieures au quartier de bénéficier de parcelles à moindre coût au détriment d'une partie des « vrais » habitants du quartier. Ils ont également alourdi la mise en œuvre de l'opération, l'effort de la cellule de réinstallation se concentrant sur la résolution des erreurs du recensement plus que sur la mise en place de mesures d'accompagnement pour faciliter les déplacements.

- **Au Sénégal : une prise en compte des locataires**

Dans le cas de la restructuration de Pikine-Sud, la première étape a consisté à conduire en 2006 une évaluation économique, environnementale et sociale du projet d'autoroute. Cette évaluation a mis en évidence les caractéristiques socio-économiques et foncières, en matière de bâti, des occupants des emprises prévues pour l'autoroute. L'évaluation conclut à l'importance du nombre de locataires (45 % de locataires du bâti et 38,1 % de « propriétaires »).

Conformément aux dispositions de la Banque mondiale, un cadre politique de réinstallation a ensuite été produit[83]. Il précise notamment les critères de définition des « personnes affectées par le projet » (PAP), qui sont celles qui pourront bénéficier des mesures d'indemnisation et d'accompagnement pour les pertes subies.

Parce qu'ils ont été identifiés comme majoritaires mais aussi parce l'opération se veut conçue comme un programme de développement durable, les locataires ont été considérés comme PAP. Le plan d'action et de réinstallation réalisé entre 2007 et 2008 propose une triple indemnisation des locataires[84] :

- une indemnité compensatoire équivalente à six mois de frais locatifs ;
- une indemnité d'aide à la recherche d'un nouveau logement pour couvrir les frais de courtage estimée à un mois du loyer actuel payé par la famille ;
- une indemnité d'aide au déplacement et au réaménagement estimée à partir d'un forfait par pièce ne pouvant pas dépasser 50 000 francs CFA par famille.

L'unité d'attribution des indemnisations était la concession. À partir de ce critère, l'équipe en charge du PAR a engagé une enquête de terrain pour identifier les PAP et recueillir l'ensemble des informations nécessaires aux calculs des indemnités. Cette enquête s'est déroulée sur six mois entre juillet et décembre 2007. 1 800 concessions ont été répertoriées comme étant affectées par la libération des emprises pour la construction de l'autoroute. Le travail de terrain a été exécuté par deux équipes distinctes :

- une équipe d'enquêteurs passant de concession en concession, pour remplir les questionnaires familles et prendre des photos des ayants droit ;
- une équipe de techniciens chargés d'affiner le plan de masse des concessions, de faire l'inventaire et le chiffrage de toutes les constructions et des terrains.

Pour les propriétaires ou résidents absents au moment du passage des équipes, une permanence a été ouverte dans le quartier par l'équipe du PAR.

83 *Le groupement Urbaplan-Ingésahel était en charge de ces travaux.*

84 *Cf. Urbaplan-Ingésahel, Plan d'action de réinstallation (PAR), Élaboration d'un plan de restructuration des quartiers de Pikine-Sud traversés par l'autoroute Dakar-Diamniadio, APIX, Sénégal, septembre 2008.*

À la recherche d'un équilibre entre information et désinformation

L'opérateur du PAR pointe plusieurs difficultés rencontrées lors de l'exercice d'inventaire du patrimoine et de recensement des habitants en lien avec la question de l'information :

Un climat de méfiance et de défiance par rapport à l'enquête réalisée du fait d'un manque d'information : « *L'ignorance et l'incompréhension de certains propriétaires sont à l'origine de certains des dérapages auxquels ont été confrontées les équipes de terrain (menaces verbales, agressions, menaces avec arme à feu, prières dans les mosquées visant à jeter le mauvais sort aux agents, etc.). Ce climat de méfiance a obligé le coordonnateur du PAR à multiplier les visites de terrain et les entretiens avec ces interlocuteurs pour les convaincre de la pertinence du projet et du caractère transparent et équitable du PAR.* »[85].

De fausses déclarations concernant les locataires (apparition de locataire fictif, division des concessions…) dans l'objectif d'obtenir des indemnisations supérieures. Pour éviter la trop forte augmentation de cette catégorie d'habitants, l'opérateur est resté évasif dans l'information donnée sur les formes et montants d'indemnisation prévus pour les locataires.

À la date de parution de l'ouvrage, le PAR a été validé mais les premiers déplacements n'ont pas encore eu lieu. Leur mise en œuvre comportera d'autres types de risques, car il s'agit d'« *une opération qui génèrera des flux financiers importants de plusieurs milliards de francs CFA, qui verra l'attribution de centaines de parcelles, au profit de bénéficiaires peu instruits et guère au fait de leurs droits. Il s'agit donc d'un contexte favorisant les tentations les plus diverses…* ».[86] C'est pourquoi un opérateur est mandaté pour accompagner l'ensemble des « personnes affectées par le projet » (PAP) durant tout le processus de réinstallation (organisation des habitants en groupement d'intérêt économique, reprise des activités économiques des PAP dans leur zone de réinstallation, appui pour l'adaptation des enfants dans leur nouveau milieu scolaire, etc.).

Enseignements et recommandations

- **Réfléchir en même temps dans les critères d'éligibilité, l'unité d'attribution et la stratégie de restructuration**

Critères d'éligibilité, unités d'attribution et stratégie de restructuration sont intimement liés. Dans le cas de la Mauritanie, ces trois éléments ont été déconnectés, arbitrés indépendamment les uns des autres et sans s'appuyer sur les études socio-économiques. Les termes « ménage » et « concession » n'ont pas été discutés avec l'ensemble des acteurs impliqués, ce qui a donné lieu à des ambiguïtés propices aux détournements.

Dans le cas du Sénégal, les critères d'éligibilité et l'unité d'attribution ont été définis avant le recensement. L'étude d'impact avait permis de mesurer la réalité de l'occupation dans le quartier. Le recensement était éclairé, au sens où les agents recenseurs connaissaient l'information qu'ils devaient recueillir sur le terrain. Des outils avaient été mis en place (dispositif d'information, de contrôle, etc.) pour l'identification des « réels »ayants droit.

[85] *Ibid.*

[86] *Ibid.*

Ces deux exemples nous renseignent sur les étapes à suivre pour définir une stratégie de restructuration, à savoir :

- Au départ, se mettre d'accord sur des définitions et une compréhension communes des modes d'occupation du sol, ce qui implique 1) de commencer par réaliser des études socio-économiques et 2) d'arrêter avec les responsables des opérations une définition de chacun des termes, éprouvée et validée sur le terrain avec les habitants.
- Une fois ces définitions arrêtées, une réflexion sur les critères d'éligibilité peut s'engager, inscrite dans la stratégie de restructuration et tenant compte du fait que les critères choisis détermineront les unités d'attribution des parcelles et des logements. Ces unités d'attribution auront à leur tour un impact sur : l'acceptabilité sociale de l'opération, la quantité nécessaire de foncier et éventuellement de logements, et les coûts d'aménagement liés.
- Les arbitrages sur les critères d'éligibilité sont à faire en fonction :
  - des objectifs de l'opération : s'agit-il d'un projet d'aménagement, d'équipement ou d'infrastructure ? Un projet de développement et d'amélioration des conditions de vie ?
  - des coûts des différentes hypothèses de critères possibles ;
  - de l'impact social, c'est-à-dire des groupes qui seront inclus ou non dans l'opération ;
  - de l'impact possible sur les autres opérations, programmes ou politiques de résorption en préparation.
  - Ce n'est qu'une fois ces arbitrages faits, que le recensement peut s'engager en mettant en place les garde-fous nécessaires, compte tenu des critères définis.

- **Maîtriser les stratégies opportunistes : d'abord une question de volonté politique**

Les exemples du Sénégal et de la Mauritanie illustrent combien l'identification des ayants droit est une étape à haut risque. Ils montrent aussi que certains outils permettent d'identifier le plus précisément possible les ayants droit légitimes, et de maîtriser les stratégies de fraude mises en place par les habitants cherchant à optimiser les bénéfices qu'ils peuvent tirer de l'opération. Ces outils sont de plusieurs ordres :

- **Des supports techniques d'enquêtes** : le déploiement de plusieurs supports d'enquêtes (fiches pour recueillir les données socio-économiques sur le terrain, photos des ayants droit, marquages sur le terrain, relevés GPS lorsque les densités le permettent) permet de croiser et recouper les informations recueillies sur le terrain et, le cas échant, de repérer des incohérences qui peuvent être significatives de détournements.
- **Des dispositifs d'information** : comme le montrent les deux exemples choisis, l'information peut être à double tranchant, en permettant aux habitants d'anticiper et d'organiser des stratégies de contournement. Mais qu'une information soit diffusée officiellement, celle-ci circulera par des canaux parallèles et sera captée par ceux qui auront le plus de capital social, économique et politique au détriment des groupes les plus vulnérables. Mieux vaut dès lors organiser des sessions d'information large à destination de toutes les catégories de personnes, pour expliquer clairement les objectifs des programmes et les critères d'éligibilité arrêtés, et pour sensibiliser les habitants aux conséquences qu'entraînerait la manipulation des informations sur les bénéfices individuels et collectifs (attribution dans des zones excentrées, etc.).
- **Un dispositif de sanction et de contrôle** : les expériences montrent néanmoins que parier sur la « bonne foi » d'habitants bien informés n'est pas suffisant. Un dispositif de sanction et de contrôle externe est nécessaire. Il peut passer par la mise en place de moyens de surveillance pendant les périodes d'enquête. Il passe surtout par la capacité de l'opérateur en charge des enquêtes à exclure les éventuels fraudeurs. Cette capacité ne peut être garantie que s'il existe une volonté politique forte de faire appliquer les critères, de façon transparente et équitable. Or, sur le terrain, les représentants du pouvoir sont souvent impliqués dans les passe-droits accordés à certains, voire coupables de corruption ou de clientélisme.

- **Mieux intégrer les locataires au projet**

Le cas de la Mauritanie montre qu'exclure les locataires des bénéfices de l'opération ne constitue pas un moyen de réduire les logiques spéculatives. Dans beaucoup de quartiers, les locataires sont nombreux et en général parmi les habitants les plus pauvres et vulnérables. Ne pas les prendre en compte, ou ne pas prévoir des mesures permettant de garantir leur accès au logement à l'issue de l'opération, peuvent encourager les fausses déclarations et les phénomènes de « démultiplication », la densification de quartiers existants ou encore la création de nouveaux quartiers précaires.

Différentes possibilités s'offrent pour intégrer cette catégorie de population au projet :

- mettre en place une indemnisation et un accompagnement spécifiques au relogement des locataires dans de nouveaux quartiers, comme dans le cas du Sénégal ;
- prévoir un dispositif de crédit adapté aux revenus des locataires, leur permettant d'acheter progressivement un logement ou de construire leur habitat ;
- appuyer la formalisation de contrats passés entre propriétaires et locataires pour que la hausse des loyers soit maîtrisée.

Ces solutions ne sont pas entièrement satisfaisantes. D'autres réponses peuvent être imaginées, au vu des caractéristiques spécifiques à cette catégorie de résidents et des dynamiques d'amélioration des quartiers recherchés, qui s'accompagnent nécessairement d'une hausse des valeurs foncières et immobilières. Avancer dans cette réflexion suppose de s'en donner les moyens en amont : connaître la situation socio-économique des locataires, leur capacité à financer un habitat, leurs attentes, etc.

- **Proposer des alternatives à la pratique de la « date butoir »**

Une difficulté majeure est la contradiction entre la nécessité de fixer à un instant « t » une réalité sociale et urbaine dans le cadre de la mise en œuvre d'une opération urbaine et le fait que cette réalité soit dynamique (naissances, décès, mariages, décohabitations, arrivées et départs, etc.). Les opérations se déploient en général sur plusieurs années. La pratique de la date butoir, qui arrête l'histoire de ces quartiers à un moment donné, peut générer de l'exclusion et des injustices, si rien n'est prévu dans la mise en œuvre du projet pour accompagner l'évolution des familles. Très concrètement, cela peut impliquer de :

- prévoir, dès le départ et au moment de la définition des critères d'éligibilité, les conditions et règles qui pourront être appliquées en cas de changement de la situation de la famille ;
- créer une commission recevant et validant les demandes de modifications et un dispositif d'actualisation de la base de données recensant les ayants droit ;
- sensibiliser les administrations compétentes et les doter des moyens nécessaires à la production des documents officiels attestant des changements de situation des familles.

Fiche n° 2 - Où commencent et où s'arrêtent les opérations ? Quel pilotage assurer ?

Le point sur la question

Les opérations de restructuration sont souvent perçues comme une suite d'activités techniques ou sociales à mener dans un ordre logique autour de trois grandes étapes : la préparation de l'opération, la réalisation et les activités post opérationnelles.

Les efforts portent principalement sur les études techniques préalables et la réalisation des travaux. Les dispositions de la Banque mondiale introduisent des études préalables obligatoires d'impact environnemental et social, en général conduites de manière assez standardisée. Certaines opérations intègrent également des études socio-économiques qui peuvent être assez poussées. La phase post opérationnelle est souvent limitée à la régularisation foncière et à la gestion des « queues d'opérations » ou cas difficiles.

- **Lire ces opérations comme des processus**

La présentation sous forme de « cycle de projet » peut donner l'impression d'un déroulement linéaire, ce qui est rarement le cas. Ces opérations sont mises en œuvre sur des périodes souvent longues. Plusieurs années peuvent séparer le temps de la définition de la stratégie et celui de la mise en œuvre. Dans l'intervalle, certains acteurs entrent dans le jeu et d'autres en sortent. Le portage institutionnel ou politique peut lui aussi varier, avec des implications sur la stratégie qui sera adoptée. De nombreuses difficultés non anticipées, qu'il faut résoudre au fur et à mesure, surgissent dans la mise en œuvre. Les dispositions à prendre relèvent parfois du simple réajustement, parfois de la réorientation profonde.

Les activités économiques, sociales et institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre des opérations mobilisent différents acteurs. Tous (État, opérateur technique, prestataire social, habitants – organisés ou non –, élus, bailleur de fonds, expert) ont leur propre vision des objectifs et des résultats attendus. Parfois plusieurs visions s'affrontent au sein d'une même organisation.

Ces opérations se construisent à partir d'un ensemble de médiations, négociations et arbitrages entre les acteurs impliqués, qui ne disposent pas tous de la même capacité à influencer les décisions. Des compromis sont arrêtés à un temps donné mais ils sont susceptibles d'être remis en cause. Ils se construisent dans les espaces formels de pilotage politique et de suivi technique pluriacteurs qui sont en général mis en place. Ils se construisent également en dehors de ces instances dans les rapports de force, jeux d'acteurs et arènes politiques locales et nationales.

- **Des opérations qui ne constituent pas des fins en elles-mêmes**

Les opérations comprennent des dimensions technique, sociale, urbaine, environnementale, institutionnelle, économique, dont. la prise en charge est du ressort d'acteurs différents, de même que la gestion des territoires concernés par les opérations. Il s'agit en premier lieu des collectivités locales et

des administrations sectorielles, éventuellement déconcentrées, mais aussi du secteur privé (banques notamment et entreprises), des habitants ou des organisations de base.

Il est donc nécessaire de mettre en place des instances de concertation afin d'assurer un bon pilotage du projet.

Par ailleurs, comment déterminer qu'une opération touche à sa fin et qu'il est temps de passer le relais aux acteurs de droit commun ? Comment glisse-t-on d'un « dispositif projet » à un dispositif de « gestion du territoire » ?

La structure de pilotage du projet est donc importante à plusieurs titres. On rencontre deux situations principales : la mise en place d'une unité de gestion de projet, et l'insertion dans un dispositif national. Le mandat de coordination interinstitutionnelle peut être confié à un chef de projet national appuyé par une assistance technique ou à l'assistance technique directement. C'est indispensable de l'inclure dans les termes de référence de l'unité de gestion de projet ou de l'assistance technique.

Retours d'expériences

- **Au Rwanda : intérêt des phases de diagnostic et limites d'un portage politique faible**

L'étude de faisabilité a été menée par le cabinet Urbaplan et s'est déroulée sur deux années. Elle a été divisée en trois phases :

1. Réalisation d'un diagnostic et d'une stratégie au niveau de la ville, comportant l'analyse des enjeux sociaux et spatiaux et une typologie des quartiers précaires ; définition d'axes d'intervention et d'une stratégie (organisée autour de trois entrées : éviter au maximum les déplacements de population, programmer des investissements rapides, améliorer l'existant sans « trop » en faire) ; proposition de plusieurs quartiers cibles ;
2. Définition d'une stratégie et de la programmation des investissements sur cinq ans pour les quartiers choisis (analyse et définition des besoins, estimation financière rapide, proposition d'un quartier prioritaire) ;
3. Définition d'un programme prioritaire pour trois ans pour le quartier choisi (programme financier, administratif et technique précis).

L'approche proposée était intéressante à plusieurs titres :

- elle dépassait le quartier pour prendre en compte les maux qui touchent la ville ;
- elle a fourni un savoir commun sur la ville, le quartier ;
- elle a construit une vision commune et une stratégie d'action mobilisant l'ensemble des parties prenantes en début de processus ;
- elle a produit des documents de référence qui ont permis de garder le cap sur les objectifs fixés, face aux tentatives des autorités locales de passer d'une logique de réhabilitation à une logique d'éradication avec déplacement des familles.

Sa principale faiblesse a été l'absence d'adhésion politique réelle à la démarche. L'opération a profité d'un flou politique pour faire passer une approche innovante mettant en avant la question urbaine et la prise en compte des habitants.

L'opération n'a pas été reproduite. Les opérations suivantes ont été confiées à des opérateurs privés chargés de s'assurer du déguerpissement de la population et de la mise à niveau des terrains pour que ces territoires soient convertis en espaces économiquement viables.

- **En Mauritanie : élaboration d'un compromis convenant aux différents acteurs**

La restructuration du quartier de la *kebbé* d'El Mina était au cœur des promesses électorales et des projets de modernisation de la ville soutenus par la présidence de la République.

L'opération était pilotée par un comité interministériel présidé par le Premier ministre de Mauritanie. La maîtrise d'ouvrage technique était déléguée à la direction de l'Habitat et de l'Urbanisme[87] et la maîtrise d'ouvrage sociale à l'Agence de développement urbain de Nouakchott (ADU). L'ADU était également chargée de réaliser certains travaux.

L'objectif consistant à minimiser les déplacements n'a pas été atteint, dans la mesure où un peu plus d'un ménage sur deux ont dû quitter le quartier[88]. Ce résultat découle de la stratégie de restructuration et des options d'aménagement adoptées : l'unité d'attribution était le ménage, une parcelle de 120 mètres carrés a été donnée à chacun, le site d'origine a fait l'objet d'un remembrement-refonte qui consistait à appliquer un plan orthogonal sur le quartier[89].

Le bilan fait par les acteurs locaux est plutôt positif. La non-maîtrise des déplacements peut se comprendre comme le produit d'un ensemble d'arbitrages répondant aux attentes et intérêts convergents des différentes catégories d'acteurs concernés :

- stratégies de maximisation des avantages par les habitants,
- complaisance de l'État mauritanien dans la gestion des attributions (pour maintenir la paix sociale, satisfaire sa clientèle et assurer un rythme soutenu à l'opération),
- absence de contrôle par la Banque mondiale, des déplacements effectifs occasionnés par la stratégie appliquée,
- gains politiques, électoraux et financiers anticipés par les élus communaux, par ailleurs faiblement impliqués.

C'est peut-être pour les experts techniques et les ONG internationales ayant accompagné le processus que le compromis reste le plus insatisfaisant. Les pratiques de distribution de parcelles ont été finalement peu renouvelées et les coûts financiers, socio-économiques et urbains de l'opération semblent élevés. Ces intervenants ont peu influencé les choix stratégiques faits par le gouvernement. Ceci a pu alimenter chez eux le sentiment d'avoir été instrumentalisés pour que les conditions posées par le bailleur de fonds soient remplies.

- **Au Maroc : les limites de la gestion multipartenariale**

Le pilotage des opérations du programme Villes sans bidonville impliquent principalement trois niveaux d'acteurs :

- l'État, à travers le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (MHUAE), responsable du programme Villes sans bidonville, et le ministère des Finances, chargé de son financement ;
- le holding d'aménagement Al Omrane, maître d'ouvrage délégué, responsable de la réalisation de l'opération pour le compte du MHUAE ;
- l'autorité locale[90] (gouverneur, pacha, caïds) chargée d'établir la liste des ménages bénéficiaires, les procédures d'attribution des lots et de démolition des baraques.

L'opération est suivie par un comité provincial présidé par le gouverneur et regroupant l'ensemble des parties prenantes impliquées sur le terrain (commune, délégation de l'Habitat, Al Omrane, Agence de développement social (ADS)).

Dans les faits, les élus ont été pour l'essentiel tenus à l'écart du projet et des décisions les concernant, au profit de l'opérateur technique et des représentants locaux de l'État. Cette absence d'un cadre de gouvernance multipartenarial tient de façon générale au faible rôle laissé aux collectivités locales, aux organisations associatives et aux habitants dans la mise en œuvre du programme Villes sans bidonville. Le caractère sécuritaire de l'opération et la crainte de voir le projet

87 *Sous la tutelle du ministère de l'Équipement et des Transports.*

88 *Parmi les 7 000 ménages déplacés, 2 000 l'ont été dans une zone limitrophe et 5 000 dans une zone à 2 kilomètres du site initial, mal équipée et mal reliée à la ville.*

89 *Un remembrement-réajustement, où le plan se serait adapté à la structure existante, aurait entraîné moins de déplacements.*

90 *L'autorité locale désigne l'autorité déconcentrée de l'État. Elle est représentée dans les préfectures et provinces par les gouverneurs et par les Walis dans les chefs-lieux de région.*

se déplacer sur un champ politique ou religieux ont renforcé cette situation sur fond des attentats de mai 2003.

Les départements ministériels de Santé et d'Éducation nationale n'ont pas été impliqués au départ du projet. Ils n'ont donc pas été en mesure de programmer ni de budgéter la réalisation des équipements sociocollectifs prévus sur le site d'accueil des ménages déplacés.

Pour résoudre le problème, un budget exceptionnel de 18 millions d'euros a été débloqué par l'État afin de construire lesdits équipements pour le compte des départements sectoriels. Ces derniers ont réintégré le processus. Cependant, les moyens de gestion et le personnel nécessaire ne sont toujours pas mis à disposition.

Les collectivités locales n'ont de leur côté pas été préparées pour assumer la gestion post opérationnelle du site de déplacement, de même que les banques pour instruire et octroyer des prêts bancaires dans le cadre du dispositif mis en œuvre par l'État à cet effet[91].

Enseignements et recommandations

- **Utiliser les études préalables pour élaborer une stratégie à l'échelle de la ville**

Les études préalables, comme le montre l'exemple rwandais, peuvent servir à rendre visible des quartiers et réalités souvent invisibles pour les acteurs institutionnels, malgré leur importance sur le terrain. Elles contribuent à donner de la légitimité à ces quartiers et à leurs habitants, via la production de connaissances.

Par ailleurs, la réalisation d'un diagnostic et d'une stratégie d'action à l'échelle de la ville a conduit, dans le cas Rwandais, au choix d'une intervention légère pour l'opération pilote, dans une démarche qui visait d'emblée à agir par la suite dans d'autres quartiers avec des financements limités.

- **Mettre en place des espaces de dialogue pluriacteurs lors de la phase d'études préalables**

L'exemple rwandais montre également que la phase d'études préalables constitue un moment privilégié pour construire un compromis acceptable entre tous les protagonistes (État, élus, opérateur technique et habitants) sur la stratégie de restructuration à retenir.

Les études techniques et sociales ne servent pas seulement à produire un savoir technique ou spécialisé, mais aussi à réunir les différents acteurs pour que ceux-ci discutent, dégagent les grands objectifs de l'opération et apportent des réponses communes aux questions suivantes : à quels problèmes souhaite-t-on répondre à travers ces opérations ? À quel niveau souhaite-t-on agir (habitat, foncier, équipement, pauvreté, etc.) ? Quelles sont les priorités que l'on se fixe ? Quels sont les quartiers ou les groupes sociaux que l'on souhaite cibler ?

- **Organiser le dialogue en mobilisant de fortes capacités d'animation**

Le dialogue entre tous les interlocuteurs demande une capacité d'animation que les experts habituellement mobilisés dans ces opérations ne détiennent pas toujours. L'enjeu de cette animation n'est pas tant de développer des savoirs techniques, que d'appréhender et gérer les rapports de force en présence et donc la dimension politique des processus à l'œuvre. Cette animation n'est possible qu'à condition que l'animateur soit mobilisé sur un long terme et qu'il ait développé une connaissance fine des rapports sociaux.

Lorsque c'est possible, les instances de pilotage et de suivi sont des espaces privilégiés pour ce dialogue. Les contextes locaux ne s'y prêtent pas toujours. Les négociations se tiennent également en

[91] *L'État marocain a mis en place un fonds de garantie des prêts bancaires au profit de ménages à revenus modestes et irréguliers.*

dehors de ces instances, comme dans le cas mauritanien. L'intervenant chargé du dialogue doit alors faire le lien avec les acteurs concernés en dehors de ces instances.

- **Impliquer les collectivités locales dans la maîtrise d'ouvrage afin d'assurer l'accompagnement post opérationnel et la gestion des territoires**

Les opérations s'achèvent avec la fin des travaux. Pourtant, et surtout dans les zones de recasement, il reste souvent un grand chantier à ciel ouvert. Comme le montre l'exemple marocain, les équipements ne sont pas toujours programmés, terminés ou fonctionnels. Les familles doivent reconstruire un logement ou, si celui-ci est fourni par l'opération, s'adapter à leur nouvel environnement. Plusieurs aspects sont à prendre en compte : nombreuses démarches administratives à accomplir, accès aux écoles, aux équipements de santé, transport public pour faciliter les déplacements au travail et éviter l'isolement social.

Les collectivités locales sont les premières concernées par la gestion de leur territoire. Elles devraient être appuyées pour assurer progressivement la maitrise d'ouvrage des opérations en lien avec les ministères d'État et les agences d'exécution publique. Les programmes et les missions d'assistance technique devraient inclure un volet dans ce sens.

Fiche n° 3 - Quelle place accorder à l'accompagnement social dans les opérations ?

Le point sur la question

- **Deux catégories d'activités**

Les activités d'une opération de restructuration peuvent être classées en deux grandes catégories :

- les activités techniques regroupent l'ensemble des outils, dispositifs et tâches de préparation, mise en œuvre et suivi du projet physique et spatial, en termes d'infrastructures, d'équipements, d'habitat et de restructuration foncière ;
- les activités d'accompagnement social remplissent avant tout une fonction d'assistance méthodologique aux acteurs techniques. Elles visent à renforcer la portée sociale des opérations et à faciliter l'appropriation du projet par les personnes concernées.

Nous pourrions ajouter une troisième catégorie : les activités de nature organisationnelle ou institutionnelle. Elles concernent la mise en place et le fonctionnement des dispositifs de pilotage, de suivi et d'évaluation, mais aussi la formation des personnels et l'appui institutionnel visant la transformation des organisations et des programmes et politiques dans lesquels elles s'inscrivent. Ces activités font parfois l'objet d'un programme ou d'une composante -programme spécifique. C'est le cas par exemple du Projet d'infrastructures et de gestion urbaine rwandais qui prévoit un appui au développement institutionnel et renforcement des capacités des acteurs urbains de la ville, essentiellement centré sur les capacités de gestion financière et de programmation des travaux.

Dans de nombreux projets, les activités techniques et urbanistiques dominent sur les activités sociales et institutionnelles. Dans des contextes où *la résolution du « problème » est avant tout perçue dans ses composantes architecturales, urbanistiques, techniques : le social, le politique et l'économique n'apparaissent ni comme dimension première du problème posé, ni comme objet principal d'intervention*[92].

Sous la pression des partenaires internationaux et des mouvements sociaux, l'accompagnement social apparaît depuis quelques années comme une nécessité pour optimiser l'effort d'aménagement et harmoniser le projet spatial et social. Cependant, la traduction en actes de ce discours rencontre des obstacles techniques et politiques.

---

[92] *Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale, Françoise Navez-Bouchanine, op. cit., pp. 41-42.*

- **Caractéristiques de l'accompagnement social**

Cinq grands types de missions de l'action sociale dans les projets de restructuration

Dans son guide sur les dispositifs d'action sociale dans les projets de résorption de l'habitat insalubre au Maroc, Françoise Navez-Bouchanine identifie cinq grands types de missions pour l'action sociale :

– l'information (descendante, horizontale ou ascendante) : assurer une circulation de l'information entre les différents intervenants (ateliers, réunions, restitutions, etc.) ;

– l'intermédiation, la médiation, la concertation, la négociation : trouver des compromis, faire émerger des consensus (gestion de conflits, réunions de concertation, etc.) ;

– la gestion sociale du changement : organiser et suivre l'installation des habitants de leur emplacement initial à leur emplacement final (constitution de dossiers, accompagnement au déplacement, aide au financement, logement de transition ou temporaire, etc.) ;

– les actions de développement socio-économique : appuyer et/ou initier des activités de développement socio-économique dans les quartiers (financement de projets, etc.) ;

– l'animation et le renforcement des capacités : favoriser l'appropriation du projet et des nouveaux quartiers créés par leurs habitants (appuyer l'émergence d'associations, la création de centres de formation, etc.).

Ces missions interviennent à différentes phases de l'opération. Certaines sont transversales (gestion des conflits, information, etc.) ; d'autres sont plus ponctuelles (constitution des dossiers, aide au financement, etc.).

Elles se caractérisent par une relative incertitude sur le temps nécessaire pour leur mise en œuvre, qu'il s'agisse, par exemple, de l'organisation de concertations entre groupes d'acteurs, de la résolution de conflits, de la mobilisation de certaines institutions ou de la gestion de l'information.

Elles exigent des compétences variées, à la fois techniques, d'analyse institutionnelle, d'écoute, de communication, de négociation, la capacité à gérer les conflits[93]. Elles relèvent davantage du « faire faire », de l'appui aux personnes, groupes ou institutions impliqués dans l'opération, que du « faire ».

Les organismes en charge des activités techniques disposent rarement en interne de l'ensemble des compétences sociales nécessaires. Les activités sont ainsi souvent réparties entre plusieurs intervenants appartenant à des organisations différentes (bureau d'études, ONG, organisation de base, administration, service de collectivité locale, opérateur technique).

- **Interdépendance et complémentarité des activités**

Entre des activités sociales *a minima* et un projet très fortement participatif, se trouvent de nombreuses situations intermédiaires. Le scénario d'actions sociales doit prendre en considération le type de projet dans lequel il s'inscrit. Certains projets sont « ficelés » dès le départ et n'offrent que des possibilités limitées de modifications, alors que d'autres sont plus ouverts et laissent des marges de manœuvre plus grandes pour « inventer » des choses.

---

[93] *Vincent de Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraisse, L'ingénierie sociale, coll. Alternatives sociales, Syros, Paris, 1995, p. 121.*

Résumé des principales phases et activités d'une opération de restructuration urbaine type

L'avant ou le pré opérationnel

1) Des études préalables dont la nature peut varier en fonction des objectifs de l'opération : *diagnostic socio-économique*, analyse d'opérations passées, politique urbaine, etc.

2) État des lieux du quartier qui passera par un relevé du parcellaire existant, des constructions, des études de sol dans certains cas et par le *recensement des habitants*.

3) Définition d'une première stratégie d'intervention et, parfois, *étude d'impact social* et environnemental ex *ante*, élaboration d'une programmation de l'opération, d'un plan du quartier à restructurer en prenant en compte les dispositions d'urbanisme, les normes et les servitudes urbaines.

4) *Préparation d'un plan d'action et de réinstallation des populations lorsque des réinstallations involontaires sont prévues : identification des ayants droit, calcul des indemnisations, mesures d'information et d'accompagnement, dispositif de pilotage, de suivi et de recours*.

5) Mobilisation dans certains cas d'une assiette foncière supplémentaire afin de reloger tout ou partie des ménages temporairement ou définitivement.

Le pendant ou l'opérationnel

1) Aménagement et préparation des éventuelles zones de recasement ou de relogement.

2) *Indemnisation des populations et/ou contribution à l'effort d'aménagement*.

3) Démolition/déplacement total ou partiel des logements d'origine et libération des espaces occupés.

4) *Déplacement/réinstallation des populations* sur les parcelles/logements attribués (dans le quartier d'origine et sur le site d'accueil).

5) Réalisation des infrastructures (électricité, eau potable, assainissement, voirie) et équipements ; éventuellement, construction de logements.

L'après ou le post opérationnel

1/ Appui à la reconstruction/amélioration de l'habitat (appui technique et aide à la recherche de financements).

2/ *Accès aux services de base (eau, électricité, éducation, santé, transports publics, etc.)*.

3/ *Sécurisation de l'accès à la terre*.

4/ *Appui aux activités socio-économiques*.

(En italique, les activités à dominante sociale).

L'encadré ci-dessus montre que les activités techniques et sociales sont interdépendantes, ce qui peut créer des blocages lorsqu'elles sont mal coordonnées. Il arrive fréquemment que l'agenda technique s'impose aux opérateurs sociaux. En situation de crise en revanche, les opérateurs sociaux reviennent au premier plan, temporairement. Les critères de performance des opérations, explicites ou implicites, déterminent en partie la place accordée aux missions sociales.

Retours d'expériences

• En Mauritanie : l'accompagnement social assure une fonction de gestion des conflits

L'Agence de développement urbain (ADU) a été créée en 2001 pour mettre en œuvre les opérations de restructuration de quartiers précaires prévues dans le cadre du Programme de développement urbain financé par la Banque mondiale. Elle gérait à la fois les aspects techniques et les aspects sociaux de l'opération.

La cellule de réinstallation, au sein de l'ADU, se chargeait de la constitution des dossiers administratifs, de l'attribution des parcelles, l'indemnisation des ménages déplacés et l'assistance au déplacement des ménages vulnérables. Une assistance technique internationale l'a aidée pour la mise en place de la méthodologie, des procédures et des outils dans la phase de viabilisation et la phase pilote du remembrement. L'ADU a dû faire face à de nombreux conflits liés principalement :

- à des erreurs ou oublis du recensement : le recensement constitue la base de l'éligibilité des habitants à l'opération. Seules les personnes recensées peuvent bénéficier d'un lot. Si certaines familles ou individus ont pu se faire recenser plusieurs fois dans la perspective d'avoir plusieurs lots, d'autres étaient absentes le jour du recensement ou n'ont pas été enregistrées dans la base de données ;
- à des contestations sur l'attribution des lots : dans la zone de recasement, il était prévu d'attribuer les lots en fonction de l'emplacement initial des familles pour préserver au maximum les liens de voisinage. Dans la *kebbé*, la procédure d'attribution était plus compliquée car plusieurs baraques pouvaient se trouver sur une même parcelle à affecter. L'arbitrage se faisait en faveur du propriétaire de la baraque qui occupait la plus grande partie de la parcelle. Même si les décisions étaient prises avec l'appui de géomètres, cela n'a pas empêché les conflits car il était plus avantageux de rester que de partir (notamment dans la phase de remembrement, puisque la zone de recasement était éloignée, enclavée et mal équipée).

La cellule a géré en direct la plupart des conflits. Lors de la phase de viabilisation, une ONG locale jouait un rôle de médiation. Lorsqu'elle ne parvenait pas à régler les conflits, elle s'en remettait à une commission dite d'attribution et de compensation.

Dans le contexte mauritanien, la gestion des conflits ne passe pas toujours par des voies institutionnelles. La tribu, qui structure les rapports sociaux et politiques, autorise les habitants des quartiers précaires à avoir des liens de parenté avec des membres de l'appareil d'État. Cette donnée n'a pas toujours facilité le travail de la cellule, qui devait composer avec des arbitrages venus « d'en haut ».

Globalement l'opération s'est déroulée plutôt rapidement et sans contestation massive. Elle a officiellement été considérée comme close en 2008. Pourtant des ménages « récalcitrants[94] » étaient encore sur le site de départ. La cellule, entre-temps missionnée sur d'autres quartiers, se disait démunie dans le traitement de ces cas difficiles.

• Au Maroc : l'accompagnement social sert en priorité des objectifs opérationnels

L'accompagnement social des populations (ASP) est un aspect récent des opérations de résorption des bidonvilles au Maroc[95]. Cette approche a été initiée au début ces années 2000 et expérimentée

[94] *D'après le terme employé par le responsable de la cellule de réinstallation.*

[95] *L'ASP a été mis en place par le secrétariat d'État à l'Habitat (SEH) avec le concours de chercheurs en sciences sociales et en premier lieu Françoise Navez-Bouchanine.*

dans plusieurs projets et interventions de développement urbain[96]. Dans le projet de résorption des *douars* Thomas et Skouila, des missions ont été confiées à l'Agence de développement social, établissement public en charge de la lutte contre la pauvreté au Maroc, et à un prestataire privé, Team Maroc.

Tâches et missions de l'accompagnement social des populations au Maroc

L'accompagnement social est mis en place dans les bidonvilles par des équipes formées en général d'un chef de projet et d'animateurs, sur la base d'une convention ou d'un contrat de prestation avec l'opérateur public. Les tâches et missions des équipes d'ASP comprennent essentiellement :

– l'information et la communication auprès des ménages des bidonvilles sur les composantes du projet ;

– l'accompagnement administratif et l'assistance pour la constitution des dossiers d'attribution des bénéficiaires des opérations ;

– la médiation et la gestion des revendications autour du projet, en particulier concernant l'attribution des lots ou des appartements (lorsque plusieurs ménages habitent la même baraque, entre propriétaires et locataires, etc.) ;

– l'accompagnement financier des ménages et l'intermédiation avec les banques et les organismes de crédit.

Les opérateurs d'accompagnement social sont intervenus uniquement dans la phase opérationnelle. Leur mission consistait à faciliter son déroulement et satisfaire aux critères de performance (taux de démolition des baraques, taux de construction dans le site d'accueil, taux de recouvrement). Ils n'ont pas été mobilisés en amont, dans la définition du programme de l'opération et la période précédant le transfert vers le site d'accueil. Ils ne l'ont pas été non plus en aval, pour accompagner l'insertion économique et sociale des habitants nouvellement installés sur le site d'accueil.

Technique et social : deux approches différentes

Les conflits intervenus entre l'ADS et Al Omrane ont essentiellement concerné des questions d'organisation et de conduite du projet en l'absence d'un programme d'intervention initial commun. L'opérateur technique a privilégié l'avancement des résultats en commençant par le plus facile, c'est-à-dire les familles volontaires pour la démolition, le déplacement et les baraques d'un ou deux ménages, les familles situées sur terrain public.

L'ADS, de son côté, proposait de faire une analyse des différentes situations (situations simples, grandes familles, cas des familles qui possédaient un commerce, opposants à l'opération) et de définir, en amont, une stratégie et des règles afin de gérer tous les cas de figure. Cette différence d'approche s'est illustrée à propos d'un bloc de baraques du douar Thomas abritant des propriétaires en indivision et des locataires revendiquant un traitement à part de leur relogement (le reste de l'assiette foncière du bidonville étant de statut public). Faute de réponses à ce problème, le bloc constitue toujours un point dur qui retarde l'évacuation des baraques et la mise en œuvre de l'opération tiroir[97].

[96] *En 2008, 23 contrats d'accompagnement social des opérations de RHI ont été engagés par différents opérateurs publics (Al Omrane, Idmaj Sakan...) soit 58 000 ménages et près de 20 % de la programmation Villes sans bidonville (VSB). Ces contrats ont en grande partie concerné Casablanca (Nouaceur, karyan Thomas, douar Skouila, Errahma) mais aussi d'autres villes (Salé, Agadir, Laayoune, Kénitra).*

[97] *Une opération dite « tiroir » consiste à libérer une partie du site ou des habitations, pendant la durée des travaux, avant la réinstallation ou le relogement sur place des habitants*

L'accompagnement social est apparu davantage comme un révélateur de problèmes que comme l'accélérateur que l'on espérait qu'il soit, du fait de l'insuffisante préparation de certains aspects de l'intervention (accès au financement bancaire, locataires, etc.)[98]. Sur le site de relogement, l'ADS n'a pas pu non plus engager les missions de développement socio-économique prévues[99].

- **Au Sénégal : l'accompagnement social aux trois étapes de l'opération**

Pour accompagner la réinstallation des personnes déplacées suite à la construction du tronçon Pikine-Keur Massar de l'autoroute Dakar-Diamniadio, l'État a recruté sur appel d'offres un groupement de bureaux d'études et d'ONG sénégalais (Ingésahel et Enda Graf). Ce groupement accompagnera les familles depuis leur indemnisation jusqu'à leur réinstallation définitive dans les zones de recasement ou ailleurs. Les objectifs sont les suivants :

- établir la situation de référence des différentes catégories de populations touchées via la réalisation d'enquêtes socio-économiques, de visites et d'entretiens individuels, ainsi que par la construction d'un système d'information géographique ;
- élaborer et mettre en œuvre un plan d'accompagnement et de suivi de la réinstallation ;
- définir et mettre en œuvre une stratégie de communication appropriée ;
- identifier des actions pour la promotion du cadre de vie et des activités socio-économiques et culturelles dans les nouvelles zones d'installation.

La démarche rassemble des activités à caractère technique (système d'information, enquête socio-économique, aide au montage de projets) et social (information, sensibilisation, accompagnement). Une équipe pluridisciplinaire été mise en place. L'enjeu sera de proposer des solutions cohérentes avec les décisions de l'État, celles de l'agence technique d'exécution APIX en charge de la construction de l'autoroute, et les attentes des habitants.

Enseignements et recommandations

- **Un déficit d'accompagnement social en amont et en aval des opérations**

Il ressort des études de cas qu'un consensus existe sur les activités d'accompagnement administratif et financier des ménages destinées à faciliter le déroulement des opérations. L'accompagnement social semble également important dans la gestion des oppositions et des conflits.

Excepté au Sénégal, les principales faiblesses se situent en amont et en aval des opérations.

En amont, l'accompagnement social peut être utile pour : produire des données socio-économiques fiables, conduire, actualiser ou ajuster le recensement, définir les ayants droit, l'indemnisation et la contribution acceptable par les habitants, identifier les risques sociaux possibles[100], définir les priorités d'aménagement et d'équipement, notamment dans les zones de recasement, programmer les activités techniques et sociales et les modalités de coordination, définir les modalités d'information sur l'opération.

En aval, il s'agit de l'accompagnement post opérationnel en matière d'habitat, d'accès aux services, d'accompagnement socio-économique. Il s'agit également de la manière de gérer les

[98] *Olivier Toutain, « Retour sur l'expérience d'accompagnement social des projets de résorption de l'habitat insalubre au Maroc », in Lamia Zaki (éd.), L'action urbaine au Maghreb,enjeux professionnels et politiques, Paris, Karthala, 2011.*

[99] *Dans le cadre de la convention entre l'ADS et Al Omrane, un budget d'environ 500 000 euros avait été prévu par l'ADS pour la mise en œuvre des activités de développement socio-économique avec les familles une fois réinstallées.*

[100] *Françoise Navez-Bouchanine, dans le Guide de l'accompagnement social des populations, identifie cinq principaux risques : des risques d'opposition ou de blocage de groupes qui peuvent influencer les autres habitants ; les problèmes liés au déplacement ou à l'éradication définitive de certaines activités économiques ; l'insolvabilité ou la précarité de personnes difficilement intégrables dans le nouveau contexte résidentiel, économique et social produit par le projet ; les carences, voire le caractère désertique des sites de recasement ou relogement ; l'appréhension d'une atteinte à la propriété, au pouvoir ou aux jeux d'influence d'acteurs locaux.*

personnes ou les groupes qui résistent et d'accompagner la régularisation foncière et le recouvrement des contributions attendues des ménages.

- **Promouvoir la maîtrise d'ouvrage sociale dans les opérations**

Pour remédier à la subordination souvent constatée des opérateurs sociaux aux opérateurs techniques, on pourrait préconiser, lorsque c'est possible, la signature d'un contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée compétente sur le social, au même titre que la maîtrise d'ouvrage déléguée technique. Le maître d'ouvrage serait alors responsable de la coordination et du bon fonctionnement des deux volets.

Lorsque la maîtrise d'ouvrage est faible, ce qui est souvent le cas, la contractualisation précisant le positionnement, les objectifs, et les modalités de coordination entre les différents opérateurs est indispensable (cf. point suivant). Un élément important sera la place accordée aux opérateurs sociaux dans les instances décisionnelles.

- **Clarifier le mandat des opérateurs sociaux et le formaliser dans un contrat en début de projet**

En fonction du contexte local, de l'analyse institutionnelle que l'on peut en faire et du degré d'ouverture du projet, le scénario d'action sociale[101] ne sera pas le même. Les objectifs et les missions de l'accompagnement social seront définis en conséquence et validés par le maître d'ouvrage, le maître d'ouvrage délégué et le ou les opérateurs sociaux concernés.

Toute opération devrait débuter par la signature – par tous les intervenants – d'un document contractuel précisant :

- les objectifs de l'opération urbaine et de la mission d'accompagnement social,
- la répartition des rôles et des missions, avec détail des tâches, étape par étape, et des fonds garantis,
- les modalités de coordination entre programmation technique et programmation sociale,
- les modalités de participation aux instances de pilotage,
- les indicateurs de résultats économiques[102] et sociaux (ex. : le niveau d'information des habitants, le nombre de conflits et les réponses apportées, le nombre d'organisations contactées, le taux de recouvrement des contributions attendues des habitants, les initiatives ou projets portés par les habitants qui ont été soutenus, le nombre de ménages accompagnés).

- **Renforcer les compétences**

Le renforcement des compétences d'agents d'accompagnement social est souvent nécessaire. Il pourra passer par la création de filières spécifiques de formation initiale ou continue, la mise en place de programmes de renforcement de compétences dans les opérations financées par les bailleurs de fonds, les échanges réguliers d'expériences entre équipes.

---

[101] *Terme employé par Françoise Navez Bouchanine.*

[102] *Mettre l'accent sur le rapport coûts/avantages pour les familles et la collectivité, ainsi que sur les économies réalisées grâce à cette activité, est un moyen de légitimer cette dépense aux yeux des décideurs. Cf. Vincent de Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraisse, L'ingénierie sociale, op. cit.*

Fiche n° 4 - Pourquoi et comment impliquer les habitants ?

Le point sur la question

- **Faut-il faire avec ou sans les habitants ?**

Tant pour des raisons de coûts que d'efficacité, l'évolution générale des politiques de développement encourage l'instauration d'une dynamique démocratique passant par la discussion, la participation et la concertation avec les habitants.

Les opérations de restructuration de quartier sont un domaine privilégié qui a donné lieu à de nombreuses expérimentations, sur tous les continents. La participation y apparaît *comme nouveau principe d'action publique et comme référent idéologique majeur dictés par les instances internationales*[103].

La participation n'est pas une idée vraiment nouvelle. En Afrique notamment, les villes et les quartiers ont été largement financés et construits par les habitants. L'évolution consiste essentiellement à reconnaître et canaliser ces pratiques dans le cadre d'opérations pilotées par les pouvoirs publics.

Les défenseurs de la participation affirment qu'elle permet aux opérations de gagner en efficacité, avec des objectifs plus clairs et adaptés, des décisions mieux comprises et acceptées, des connaissances et capacités locales valorisées, une mise en œuvre facilitée, des coûts réduits et des taux de recouvrement supérieurs[104].

Ses détracteurs soulignent le fait que loin de garantir une influence sur la conduite de l'action publique, la participation semble plus constituer « *une stratégie des États du Sud pour satisfaire aux exigences des acteurs internationaux et accéder aux financements de l'aide internationale* »[105]. Ils pointent le décalage entre procédures importées et pratiques locales de dialogue et de débat comme source de dérives et d'instrumentalisation.

D'autres critiques insistent sur la longueur et le coût des processus au regard de situations d'urgence et de restrictions financières[106]. Certains, enfin, signalent que ces démarches feraient concurrence aux collectivités locales de fait dépossédées de ressources et de pouvoirs qui devraient leur revenir (démocratie élective *vs* démocratie participative).

Ce débat n'est pas près d'être tranché. Nous retiendrons deux arguments qui vont dans le sens de la participation.

---

103 *Françoise Navez-Bouchanine, Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale, ANHI, Rabat, 2002, p. 257.*

104 *Manuel des bonnes pratiques. Sécurité foncière et accès au sol. Comment mettre en œuvre le programme pour l'habitat, ONU-Habitat, Nairobi, 2007, p. 48.*

105 *Françoise Navez-Bouchanine, Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale, op.cit., p. 272.*

106 *Papa Babacar Diouf, « L'ingénierie économique et sociale dans les projets de lutte contre l'habitat insalubre à Dakar, Pikine et Guédiawaye (Sénégal) », pp. 225-243, in Le Tellier Julien, Iraki Aziz (coordinateurs), Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions, L'Harmattan, Paris, 2009, INAU, Rabat, 2010.*

Sur le plan pratique, il s'agit d'améliorer le rapport entre l'offre – d'habitat, d'équipements, de services – et la demande – les situations et attentes variées des habitants.

Sur le plan politique et symbolique, impliquer les habitants revient à reconnaître à des catégories sociales souvent stigmatisées ou délaissées leur capacité à contribuer positivement à la production et à la gestion de la ville. Cela passe par un changement des rapports sociaux entre les décideurs politiques, les experts ou techniciens et les habitants.

- **Différents types de participation possibles**

Une fois cela posé, reste la question du « comment faire ? ». Les approches participatives requièrent du temps, des moyens financiers, une grande rigueur méthodologique et des compétences spécifiques. La faisabilité dépend également de la nature des régimes en place et du degré de maturité et de dynamisme de la société civile. Ces conditions sont très variables selon les opérations et les contextes locaux.

Plusieurs types de participation existent, des plus « passives » ou verticales aux plus « actives » et horizontales[107]. L'encadré suivant présente une typologie des différentes formes de participation observées dans plusieurs programmes, projets et actions sectoriels et transversaux de développement qui revendiquent la mise en œuvre de méthodes participatives[108].

Essai de typologie de la « participation » dans les projets urbains

La participation « contributive » : elle part de l'idée que la pérennité des équipements est liée à la participation financière des habitants. En période de pénurie de ressources publiques, la contribution financière des habitants aux investissements en matière de services publics s'impose.

La participation « consultative » : les habitants ou leurs représentants sont sollicités pour donner des informations nécessaires à la conduite des actions.

La participation « délibérative » : les actions à réaliser sont discutées avec les acteurs. La concertation est organisée à différents niveaux et les idées émises sont négociées. Ces échanges ont à la fois comme objectif une appropriation collective des actions à réaliser, et une collecte des opinions des uns et des autres. Le cadre proposé permet un débat ouvert.

La participation « responsabilisante » : la cogestion et un partenariat négocié sont la règle. Les acteurs sont responsabilisés et les prises de décision sont partagées. Cette participation favorise l'émergence et le développement d'instances locales. Elle est la phase de transition vers la participation autonomisante. Ces modes de gestion participative sont les plus fréquents dans les actions de développement.

La participation « autonomisante » : les habitants organisés accèdent à une autonomie de gestion de l'action. Les acteurs jouissent d'une large marge de manœuvre pour décider et agir, assurant le contrôle, la recherche et la mise en place des actions en partenariat. Des équipes techniques sont parfois nécessaires pour appuyer le pilotage effectif des actions. Cette participation autonomisante est la forme la plus élaborée de participation. Difficile à mettre en place, elle nécessite un accompagnement spécialisé et sur le long terme.

Rappelons que la participation ne se limite pas à celle prévue par les projets. Elle peut prendre des formes variées dont beaucoup se situent en dehors des cadres formels proposés : dans les rapports sociaux et de pouvoir qui sont souvent exacerbés par les perspectives de changement ou les bénéfices attendus des opérations, ou dans les mouvements de revendication, résistance ou opposition qu'elles suscitent, qu'ils soient ouverts ou silencieux.

---

[107] *J.-E. Beuret, La conduite de la concertation, Politique sociologie, 2006, 342 p.*

[108] *Source : B. Michelon, J. Dos Ghali, J.-C. Bolay, A. Dahman Saïdi, A. Nejmi, M. Tamim, M. Tozy, M. Yghir, and J.-J. Simond. « Électrification rurale décentralisée : les leçons de la vallée de l'Ouneine », in Cahier de la Coopération N°7, EPFL, Lausanne, 2010.*

- **Une participation qui ne va pas de soi**

Les projets tendent à considérer qu'à partir du moment où un cadre de participation existe, la mobilisation des habitants ira de soi. Souvent il n'en est rien. Le manque d'intérêt des habitants peut traduire une crainte des conséquences de l'opération pour la personne, une méfiance à l'égard de l'opération et des responsables politiques qui la portent, une absence de temps et de moyens à consacrer à des activités presque toujours bénévoles. Ces réticences trouvent leur source dans les expériences d'opérations passées, parfois traumatisantes, les relations avec les représentants de l'autorité publique souvent faites de mépris et d'incompréhension, et des situations économiques souvent précaires.

- **Les groupes sociaux portent des visions différentes du devenir du quartier**

Un autre aspect insuffisamment pris en compte est la diversité et la complexité des dynamiques sociales dans les quartiers. Outre les aspects économiques, d'autres dimensions influent sur la manière dont les groupes et les personnes se positionnent face à l'opération, tant dans leurs attentes que dans leurs capacités de contribution : le genre, l'appartenance politique, religieuse ou communautaire, la position au sein de la famille, l'ancienneté dans le quartier, etc.

- **La question de la représentation**

La plupart des projets s'appuient sur des « représentants » des habitants dont la légitimité et la représentativité sont souvent contestables. S'il est difficile d'échapper à la désignation d'un nombre limité d'interlocuteurs pour le projet, le choix de ces derniers n'est pas neutre.

Que le choix ait été fait par l'équipe du projet ou imposé par les autorités locales, les représentants sont souvent désignés parmi les notables ou les leaders du quartier. Ils appartiennent en général aux catégories d'habitants les plus éduquées et aisées ainsi que les premières arrivées dans le quartier. Ils sont également plus à leur aise que d'autres sur les plans culturel et linguistique dans les interactions avec les décideurs politiques locaux, l'équipe du projet et les experts internationaux. Au mieux, ils portent une certaine vision de l'intérêt général du quartier. Ils peuvent également défendre les intérêts d'un petit groupe.

Cette vision a de grandes chances de ne pas être la même que celle de groupes moins influents, plus dominés socialement. Ceux-ci parviennent rarement à trouver place dans les dispositifs de participation, faute d'espaces spécifiques où ils pourraient s'exprimer avec plus d'aisance.

- **Un dialogue souvent inégalitaire entre habitants, décideurs et techniciens**

Même s'ils appartiennent à l'élite du quartier, les représentants sont confrontés à diverses limites : compréhension du cadre institutionnel, maîtrise des objectifs et contraintes de l'opération, connaissances techniques, capacité d'argumentation et de prise de parole – surtout quand la langue de travail n'est pas la langue locale. En résumé, une trop forte inégalité sépare ces personnes des acteurs techniques et institutionnels avec lesquels elles doivent travailler.

Les décideurs et techniciens, de leur côté, ont parfois une posture ne facilitant pas l'instauration d'un dialogue d'égal à égal : ils pensent représenter le savoir, la loi et l'autorité, face à des personnes ignorantes et dans l'illégalité, spéculatrices et potentiellement contestataires du pouvoir en place.

Ils peuvent également faire preuve d'une bienveillance condescendante – attitude courante –, fondée sur l'idée que « les gens devraient être contents de tout ce que l'on fait pour eux ».

Le processus, pour pouvoir fonctionner, requiert donc que les intervenants, vis-à-vis des habitants, changent d'attitude et fassent preuve d'ouverture, écoute et transparence, de constance dans les messages et de cohérence entre discours et pratiques. Cette évolution peut prendre du temps et demande l'intervention de formateurs spécialisés

Retours d'expériences

- **Au Rwanda : un objectif fort de participation, mais limité dans sa mise en œuvre**

Conformément aux critères d'admissibilité des projets par la Banque mondiale, la participation des « représentants des populations bénéficiaires à la définition des priorités » était l'un des trois objectifs de la composante « amélioration du cadre de vie des quartiers précaires ».

La mise en œuvre de cet objectif a cependant buté sur la faible structuration de la société civile et sur les habitudes, de part et d'autre, d'un encadrement institutionnel fort de l'État central et de processus de prise de décision sans consultation de la base. La méthode employée a consisté à conduire de nombreux entretiens et réunions avec les habitants et représentants des autorités locales ainsi que des observations de terrain.

Au terme de l'exercice, les principaux acquis sont :

- le choix concerté du site de l'opération et des moyens à mobiliser avec la Ville de Kigali et les districts ;
- l'ajustement du programme de travaux aux priorités et capacités contributives des familles[109] en priorisant l'amélioration de la desserte interne, les équipements de proximité et les espaces récréatifs[110] ;
- l'emploi rémunéré d'habitants, notamment des femmes, des veuves et des jeunes pour les activités de pavage des rues prévues lors des travaux. Des expériences antérieures[111] avaient montré que ce type d'action aide les habitants à retrouver leur dignité et gagner le respect de leurs voisins. Elle leur permet d'épargner pour investir dans leur logement ou payer les frais de scolarité des enfants.

- **En Mauritanie : une participation fortement politisée**

En Mauritanie, les partis politiques ont créé sur tout le territoire des unités de base constituées d'une centaine de ménages. Par un vote à main levée, chaque unité élit son président, en général un notable.

Sous contrôle du pouvoir central, le président d'unité joue un rôle d'information descendante et ascendante (sur les mécontentements, les revendications, les agissements de l'opposition) et d'encadrement des membres de son unité.

Ces présidents ont de l'influence tant sur les habitants qu'ils représentent (et qui votent pour eux) que sur l'appareil d'État. Dans le cadre de l'opération, ils jouaient un rôle d'administrateur indirect pour le compte de l'État.

Lorsque l'assistance technique de l'ADU tenta d'ouvrir la concertation à des représentants non cooptés par le pouvoir, l'entreprise souleva de vives réactions tant de la part des pouvoirs publics, qui ne souhaitaient pas inclure des personnes qu'ils n'avaient pas choisies, que de la part des notables, qui ne comprenaient pas pourquoi on mettait en question leur légitimité. L'absence de revendications claires dans ce sens de la part d'autres habitants eut raison de l'initiative.

Les notables restèrent les seuls représentants officiels des habitants de la *kebbé*. Ils siégeaient à la Commission d'attribution des compensations. Ils ont appuyé certaines revendications des habitants. Cependant, tous les groupes sociaux n'ont pas eu la même capacité à les mobiliser et à faire entendre leur voix.

---

[109] *Il était nécessaire que le programme d'aménagement soit cohérent avec l'objectif de limiter au maximum les déplacements. Un programme trop ambitieux aurait entraîné plus de déplacements. Il aurait pu également conduire à des départs non souhaités des familles plus modestes par l'effet de l'augmentation des prix fonciers, immobiliers et en matière de services générés. D'autres expériences montrent qu'à l'inverse, des actions trop modestes peuvent générer de la déception et le sentiment que rien n'a été fait.*

[110] *Une partie des équipements programmés n'ont pu être réalisés faute de moyens financiers.*

[111] *Unité de gestion de modules, programme de l'Union européenne.*

- **Au Maroc : une participation cantonnée à l'information**

L'opération, lancée en réponse aux attentats de 2003, n'a pas laissé place à la participation. Impulsée directement par le roi, elle a été menée dans l'urgence, sans concertation préalable, au nom de la raison d'État et de la sécurité nationale.

Dans cette opération, la participation a été cantonnée essentiellement à la mise en place de dispositifs d'information des habitants une fois le projet démarré et les principaux choix effectués. Le rôle des équipes d'accompagnement social a consisté principalement à tenir un guichet ouvert sur les sites des bidonvilles, à informer les attributaires sur l'opération et les formalités d'accès au relogement. Seule l'Agence de développement social à karyan Thomas a pu être parfois force de proposition lors des réunions de suivi du projet, grâce à la personnalité de son chef de projet.

De façon générale, la participation occupe une faible place dans le champ urbain au Maroc. Ceci est dû à la nature et à l'organisation fortement descendante du système de décision et au fait que les élus ne parviennent pas à jouer leur rôle politique et de représentant démocratique.

Les habitants des bidonvilles sont très faiblement organisés, contrairement à ceux des quartiers construits en dur[112], fédérés en amicales ou en associations dans le but de revendiquer collectivement l'accès aux infrastructures et aux équipements. Dans ces conditions, les organisations communautaires avec lesquelles les personnels d'accompagnement social ont tenté de travailler pour le projet de résorption du bidonville Thomas ont été peu représentatives de l'intérêt de la majorité mais seulement d'une frange des habitants. Elles étaient parfois guidées par des préoccupations d'ordre politique ou religieux.

- **Au Sénégal : une participation « institutionnalisée » à partir des GIE**

Au Sénégal, la participation des populations est prévue par décret : elle est assurée par « *l'organisation des futurs attributaires de parcelles en groupement d'intérêt économique ou en coopérative afin d'assurer leur participation à l'exécution de l'opération de restructuration et de régularisation foncière* »[113].

Le GIE, un instrument de dialogue entre les habitants et les responsables du projet

Le groupement d'intérêt économique (GIE) est une forme de regroupement légalement reconnue, légère et facile à constituer. Toutes les opérations de restructuration et de régularisation menées à Dakar se sont appuyées sur ce type de structure. Pour le maître d'ouvrage et les autres entités administratives impliquées, le GIE est l'interlocuteur organisé et bien identifié avec lequel traiter pendant toute la durée de l'opération. Pour les habitants de la zone, le GIE est un instrument de dialogue et de participation. Chaque groupement, pour plus de légitimité, désigne un bureau enregistré à la direction des Impôts et des Domaines puis au tribunal. Le bureau est élu pour une période donnée et renouvelable par l'Assemblée des populations. En général, également, un « comité des sages » (ainsi appelé du fait de sa composition) est élu.

Les GIE discutent et valident le plan de rénovation urbaine dans le cadre d'ateliers de planification, avec la possibilité d'infléchir certaines mesures prévues par l'État même si la décision finale revient à celui-ci.

Dans le cadre de l'opération de Pikine Irrégulier Sud, le processus de consultation des GIE a duré deux ans, de 2005 à 2007. Les principaux acquis ont concerné le choix du niveau d'aménagement, de l'emplacement des équipements sociocollectifs et la validation de la zone de recasement. Le travail mené a également permis de faciliter le déroulement de l'opération, en levant les oppositions.

---

[112] *Appelés « quartiers irréguliers ».*

[113] *Extrait du décret 91-748.*

Enseignements et recommandations

- **Une participation faible, sous contrôle politique**

  Les enseignements suivants ressortent des études de cas :

  - De manière générale, excepté au Sénégal, les opérations étudiées ont fait peu de place aux démarches participatives.
  - Le poids des contextes locaux et la priorité accordée à l'avancement des opérations jouent davantage dans la définition des dispositifs de participation que les procédures de la Banque mondiale. En général, les obligations du bailleur ont été réinterprétées et ajustées à la baisse, sans que cela n'induise de réaction ni de sanction particulière.
  - Les pouvoirs publics contrôlent étroitement les dispositifs de diffusion de l'information et de choix des représentants des habitants. Au Sénégal, un cadre national institutionnalise et définit les limites de la participation.
  - Les principaux résultats des processus qui ont pu se mettre en place sont : une contribution à la définition des programmes d'aménagement, dans le sens d'une adaptation aux attentes des habitants et aux moyens disponibles ; le recrutement des habitants pour la réalisation de certains travaux.
  - L'influence des habitants sur les opérations – qui est l'objectif premier des démarches participatives – s'est davantage exercée en dehors des cadres formels par le biais de négociations, pressions ou blocages.
  - Les groupes les plus faibles sont les moins à même d'influencer le cours des opérations, tant dans les cadres formalisés que dans ceux qui ne le sont pas.

- **Adopter une approche adaptée aux contextes locaux**

Les dispositifs doivent s'adapter aux contextes locaux. Quel que soit le niveau de participation possible, la mise en œuvre doit s'appuyer sur des compétences spécifiques, détenues par les acteurs locaux, ou à renforcer (cf. la fiche sur la place de l'accompagnement social). La maîtrise des langues locales et de l'organisation sociale des quartiers est également nécessaire.

Les propositions qui suivent ont été déterminées en fonction des situations institutionnelles (selon la typologie présentée ci-dessus). Elles s'appuient sur l'expérience du Gret dans la mise en œuvre de projets depuis 35 ans. Dans tous les cas, on travaillera avec les différents acteurs, en premier lieu les habitants mais également les décideurs et techniciens, de manière à faire évoluer, même modestement, les comportements et attitudes vers plus de participation.

Pas de participation

Lorsque le cadre est vraiment défavorable, on pourra s'appuyer sur les dispositifs d'enquête (entretiens, réunions, *focus groups*) afin de prendre connaissance des réalités, attentes et contributions possibles et d'en rendre compte aux décideurs. Cela peut être du ressort des prestataires techniques ou des équipes d'accompagnement social.

Participation « contributive » ou « consultative »

L'absence d'information organisée crée inévitablement des inégalités profondes entre ceux qui y ont accès, via leurs réseaux de connaissances, et ceux qui n'y ont pas accès, en général les groupes les plus marginaux et les plus dominés. Ne pas informer revient à donner des opportunités à un groupe au détriment des autres.

Quel que soit le soin apporté à la préparation et à la mise en œuvre des opérations, les erreurs, les résistances ou les conflits sont inévitables.

Ainsi, dans un contexte moyennement favorable à la participation, deux mesures nous semblent prioritaires :

- la mise en place de dispositifs d'information/sensibilisation publique (descendants, ascendants et horizontaux);
- la mise en place d'instances d'arbitrage et de recours pour les habitants.

Les dispositifs d'information ne seront pas ponctuels mais permanents, organisés à chaque étape importante. Les canaux et modalités seront variés pour que le plus grand nombre soit touché (porte-à-porte, réunions, dépliants, panneaux d'affichage public, théâtre, musique populaire, etc.). L'information sera diffusée dans les langues locales.

Réunions d'échange et débats seront organisés entre habitants et responsables politiques et techniques. Ces moments seront l'occasion de sensibiliser tous les acteurs aux responsabilités de chacun et d'aider à l'établissement d'une relation de confiance entre habitants et intervenants – la cohérence des messages entre les intervenants eux-mêmes étant un élément important pour la confiance que leur porteront les habitants.

La mise en place d'une instance de recours et d'arbitrage est un moyen de canaliser les litiges et doléances des habitants, et de traiter les problèmes. Ceux-ci portent en général sur l'éligibilité à l'opération, l'attribution de la parcelle, le versement des indemnisations, les litiges entre propriétaires ou locataires, entre habitants.

Ces instances doivent fonctionner régulièrement et être contrôlées, pour éviter les dérives clientélistes ou les abus de pouvoir.

Participation « délibérative »

Dans des contextes plus favorables, où plus de moyens sont disponibles, on suivra les précédentes recommandations, en y ajoutant :

- la diversité des personnes désignées pour représenter les habitants ;
- l'accompagnement de ces représentants aux réunions de pilotage et de suivi.

L'élargissement des représentants d'habitants s'appuiera sur une connaissance des dynamiques sociales. Cette analyse, qui peut être assez rapide, via la conduite d'entretiens et de visites préliminaires auprès de personnes aux profils variés, peut aussi être plus approfondie et s'appuyer sur des démarches socio-anthropologiques. Dans tous les cas elle requiert une méthodologie solide. On se donnera la possibilité de changer de représentants si les personnes ne donnent pas satisfaction. Par ailleurs, on sera attentif à l'équilibre homme-femme.

La fonction de représentant n'est pas rémunérée.

L'accompagnement aux réunions se fera en deux phases : en amont, préparation de l'ordre du jour avec les représentants des habitants ; en aval, aide à la restitution des discussions et décisions auprès d'un groupe plus large d'habitants. Pour que les effets de domination par le langage soient limités, les réunions doivent se tenir en langue locale.

L'accompagnateur ne pourra faire l'économie de débats réguliers sur le terrain avec différents groupes d'habitants, pour vérifier la bonne circulation de l'information, l'adhésion ou non aux décisions et l'existence d'éventuelles difficultés dans leur application.

Participation « responsabilisante »

L'objectif consiste à dépasser les intérêts particuliers ou catégoriels pour construire des compromis acceptables techniquement et socialement par les différents groupes sociaux, les décideurs et les techniciens. Ce travail portera sur la définition des options d'aménagement et les aspects clés de la stratégie de restructuration : critères d'éligibilité, produits logement, modalités d'attribution, zones de réinstallation, indemnités/contribution financière. L'accompagnement jouera un rôle de traduction, facilitation et médiation entre les participants.

<u>*Participation « autonomisante »*</u>

On est là dans une option qui reste assez théorique, voire utopique tant la participation des États semble incontournable dans ce genre d'opération. Il nous a cependant semblé intéressant de l'imaginer, ne serait-ce qu'à titre d'idéal lointain.

Il s'agirait de partir des priorités internes du quartier plutôt que d'inviter les habitants à « participer à » un cadre déterminé de l'extérieur. Un accompagnement méthodologique – nécessaire – aiderait les habitants à exprimer leurs préoccupations, leurs problèmes et les solutions possibles[114]. Cette approche permettrait d'agir de manière plus profonde que dans les types de démarches précédents. « *On cherche en fait à agir plus en amont sur la société locale pour que s'installe une organisation capable de gérer les espaces et leurs ressources* »[115].

Le succès de ces démarches dépend de la qualité de l'accompagnement et de l'honnêteté intellectuelle des intervenants, faute de quoi l'on risque de tomber dans la manipulation, même involontaire.

[114] *Jean-Pierre Darré, Gerdal, La recherche coactive de solutions entre agents de développement et agriculteurs, Gret, coll. Études et Travaux, 2006.*

[115] *Ibid.*

Fiche n° 5 - Déplacer oui, mais à quelles conditions ?

Le point sur la question

Différentes visions s'affrontent autour de la question des déplacements :

- pour les uns, ils sont le prix à payer pour un « mieux vivre » et une rupture définitive avec les stigmates du quartier pauvre ;
- pour les autres, en plus d'être coûteux pour la collectivité, ils fragilisent les équilibres socio-économiques existant dans les quartiers précaires[116].

Parfois, les déplacements sont inévitables. Il faut donc composer avec eux et trouver des modalités pratiques pour les organiser au mieux, afin d'atténuer autant que possible leur impact négatif sur les habitants. Au-delà du débat « pour ou contre les déplacements », une autre discussion porte sur leurs conditions, en fonction du scénario retenu. Les défis à relever ne seront pas les mêmes suivant la nature de l'opération et le type de déplacements qu'elle occasionne.

- **Le déplacement de tous les habitants sur une autre zone**

Le déplacement de tous les habitants est typique des opérations de résorption de bidonvilles ou quartiers précaires. Ces opérations consistent à vider les quartiers de leurs habitants, à récupérer le foncier libéré pour des aménagements privés ou publics, à lotir un nouveau terrain et à en attribuer les lots ou les logements aux habitants des quartiers supprimés.

Le bilan de ce type d'opération est souvent mitigé d'un point de vue socio-économique. L'impact peut être très dur pour les habitants qui doivent quitter leur lieu de vie, perdent leur maison et tous les investissements réalisés au cours des années pour reconstruire un logement dans un nouveau quartier en repartant de zéro.

Le degré d'aménagement et d'équipement proposé dans le nouveau quartier peut varier d'une expérience à l'autre. Dans certains cas l'aménagement complet est différé et des travaux de terrassement et viabilisation sont réalisés *a minima* à partir d'une trame parcellaire appelée à être améliorée dans le temps. Dans d'autres cas le lotissement est doté de tous les équipements sociocollectifs, services et infrastructures. De nombreuses situations intermédiaires existent. La question centrale qui est posée est celle de « l'habitabilité »[117] du nouveau quartier, particulièrement quand le faible niveau d'équipement se combine à l'éloignement sans moyens de transports publics assurant la mobilité ainsi qu'à l'absence d'opportunités économiques.

Ce type d'opération comporte de nombreux avantages opérationnels : il évite la question du « qui part et qui reste ? », il simplifie la réalisation des aménagements, etc. Cependant, il nécessite des ressources foncières à prix abordable qui ne sont pas toujours disponibles, ou alors situées à la

[116] *Cette vision est notamment portée par la Banque mondiale et plus généralement par les organisations internationales.*

[117] *C'est-à-dire de la qualité de vie en termes d'habitat, de localisation, d'équipement, etc. Terme employé par Françoise Navez-Bouchanine.*

périphérie de la ville, loin du quartier d'origine[118], des liens socio-économiques et des zones d'emplois. Les conséquences pour les habitants peuvent être problématiques (difficultés à la mobilité, faible urbanité, etc.), notamment pour les groupes les plus pauvres qui sont les plus dépendants des services publics (transport, santé, éducation, etc.).

- **Le déplacement d'une partie des habitants**

Le déplacement d'une partie des habitants est la forme d'intervention la plus courante. L'objectif est d'apporter aux quartiers l'essentiel des infrastructures et des équipements en modifiant, plus ou moins, l'implantation foncière et le parcellaire.

En fonction des réserves foncières existantes, le recasement ou le relogement peut s'effectuer dans une zone plus ou moins proche du quartier initial, dotée ou non d'équipements et d'infrastructures. Les déplacements sont accompagnés (indemnisation, accompagnement à la reconstruction, etc.). Parfois, ceux qui partent se considèrent comme les « gagnants » de l'opération en comparaison de ceux qui restent, lorsque les actions d'amélioration du site d'origine demeurent modestes.

La situation inverse se présente lorsque des investissements significatifs sont réalisés dans le quartier d'origine, y compris lorsqu'ils y modifient le parcellaire, et lorsque les sites de recasement-relogement sont éloignés et moins bien équipés et intégrés sur le plan urbain et social que le quartier initial. Les difficultés rencontrées pour les habitants déplacés sont alors similaires à celles générées par les projets de résorption intégrale.

Ces opérations posent la question du « qui part ? Qui reste ? », avec des négociations parfois longues et difficiles à mener, collectives ou au cas par cas, qui peuvent retarder la mise en œuvre. Par ailleurs, les actions d'amélioration de l'existant, notamment dans des zones denses et à la géographie accidentée et dans les domaines des services en réseau (eau, assainissement, électricité), peuvent être particulièrement complexes.

- **Les déplacements temporaires ou transitoires**

Les déplacements temporaires concernent deux types de situations :

- les opérations dites « tiroir » où une partie du site ou des habitations doivent être libérés pendant la durée des travaux, avant réinstallation ou relogement sur place des habitants ;
- les opérations qui requièrent la démolition des logements d'origine avant que les zones de réinstallation ne soient équipées, ou que les logements d'accueil ne soient construits (en autoconstruction ou par un opérateur immobilier).

Outre l'accompagnement social et financier des familles pour l'accession à un logement temporaire et son financement, lorsque l'hébergement dans la famille ou chez des amis n'est pas possible, ce type d'opération peut nécessiter la disponibilité de foncier ou de logements « de transit », à proximité du site de départ ou d'accueil, ce qui parfois constitue un véritable obstacle pour les opérateurs.

Les déplacements occasionnés durent donc plus ou moins longtemps en fonction de l'opération. Une difficulté fréquemment observée est le décalage entre la date prévue pour la fin des travaux d'aménagement (du site initial ou du site d'accueil) et la date de fin réelle.

Ces déplacements sont plus ou moins accompagnés suivant les opérations (indemnisation, aide au déménagement, aide au logement). Une partie des habitants peut sortir progressivement du projet sous l'effet des conséquences négatives liées à ce type de déplacement. C'est notamment vrai pour les familles les plus vulnérables et dans des opérations où une contribution financière au relogement ou à la réinstallation leur est demandée (cf. fiche sur la contribution financière des habitants).

[118] *La perception de l'éloignement ou de la proximité du quartier d'origine est à étudier : dans certains cas quelques kilomètres séparent site de départ et site d'accueil, ce qui peut sembler faible sur le plan urbain mais peut radicalement modifier l'économie et l'équilibre de vie des familles (accès à l'emploi, sociabilité, accès aux marchés, aux équipements administratifs, etc.). Cf. l'étude d'évaluation et d'impact du Parhib. Gret-Area, op. cit.*

Qu'ils soient définitifs ou temporaires, totaux ou partiels, les déplacements doivent être pensés et préparés au regard des options d'aménagement et de la stratégie de restructuration retenues. Leur prise en charge ne renvoie pas uniquement à des activités de nature technique ou économique mais également et surtout à un ensemble d'activités d'accompagnement social qui se situent aussi bien avant et pendant, qu'après le déplacement.

Retours d'expériences

- **Au Rwanda : vers un déplacement zéro**

Les études préalables et le Plan d'action réinstallation ont joué un rôle essentiel. Ils constituaient des éléments formalisés et validés par les acteurs auxquels il était possible de se référer et qui ont aidé à garder le cap du choix stratégique : limiter au maximum les déplacements. Les réunions de concertation organisées en amont avec l'ensemble des parties prenantes (Ville de Kigali, Assetip, UCP et bureau d'études techniques) ont permis de sensibiliser ces acteurs au principe de minimisation des déplacements. Pour concrétiser cette approche, des visites des sites conduites collectivement ont été organisées afin que les adaptations à mettre en œuvre soient visualisées *in situ*.

Ces efforts ont été payants puisque dix-neuf maisons seulement ont subi des destructions partielles pour des raisons de sécurité routière (assurer une visibilité suffisante aux conducteurs). Les habitants ont préféré cette option à la démolition totale afin de rester sur place. Une seule maison a dû être totalement détruite. Sa propriétaire a pu choisir, comme l'ensemble des « personnes affectées par le projet », entre une destruction partielle de ses biens et une destruction totale avec possibilité de réinstallation moyennant compensation[119].

- **En Mauritanie : le déplacement de la moitié des populations**

L'opération de restructuration de la *kebbé* d'El Mina a conduit à déplacer la moitié de ses habitants. Ces déplacements ont été effectués en deux temps : les 2 316 ménages présents sur les emprises des voies primaires et des équipements publics ont été déplacés dans un quartier voisin (Nazaha) équipé d'écoles, de bornes-fontaines et de poteaux électriques. Chaque ménage déplacé reçut une indemnité forfaitaire de 70 000 MRO pour prendre en charge son déplacement et le démontage/montage de sa baraque. Les premiers déplacements ont pris un certain temps du fait de la nouveauté de l'approche. L'engouement qui a suivi était significatif du sentiment de satisfaction des habitants déplacés lors de cette première phase.

La seconde phase de l'opération, qui a entraîné le déplacement de 5 000 ménages, a été plus compliquée à mettre en œuvre. Par souci d'équité, les conditions au déplacement étaient les mêmes que pour la première phase (niveau d'indemnité, taille de parcelle, accompagnement administratif). Mais la première zone de recasement étant saturée, les ménages ont dû être déplacés dans une zone située à trois kilomètres, sommairement aménagée au moment des premiers déplacements (terrassement, bornage des lots, alimentation en eau par deux bornes-fontaines). Cette zone de recasement était donc moins attractive que la première et certaines familles ont refusé de se déplacer.

[119] *Cette personne a opté pour la démolition totale contre compensation car elle n'habitait pas le logement. Seuls ses locataires, qui logeaient gratuitement dans cette maison à l'abandon, ont été pénalisés par cette démolition.*

La zone de recasement Meketta, avant les premiers déplacements



© Aurore Mansion.

Ces cas sont venus alourdir la « queue d'opération » qui a concerné près de 1 200 ménages sur les 15 200 au total. Parmi ces familles qualifiées de récalcitrantes, on trouvait des personnes qui refusaient de se déplacer, ainsi que des familles victimes d'erreurs du recensement. Sans remettre en cause l'opération dans son ensemble, la gestion de ces cas s'est avérée difficile. Le soutien politique avait faibli et l'équipe était réduite car l'opération était considérée comme terminée. L'ADU avait été entre-temps missionnée pour travailler sur de nouvelles opérations dans d'autres quartiers de la ville (les *gazras*).

- **Au Maroc : la difficile gestion des déplacements temporaires**

À Casablanca, les familles déplacées ont en moyenne attendu dix mois avant de pouvoir s'installer sur le site d'accueil, ce qui est relativement court au regard d'autres opérations du PVSB lors desquelles ces délais ont été beaucoup plus importants[120]. Ce laps de temps paraît d'autant moins long que les relogements ont été effectués dans des conditions beaucoup plus complexes (habitations collectives en copropriété) que les recasements en lots monofamiliaux. La très grande majorité des ménages (80 %) ont toutefois dû payer des frais de location élevés proportionnellement à leurs revenus (en moyenne 130 euros par mois). Pour y faire face, les familles ont reçu une aide à la location transitoire de 3 000 Dh (270 euros) à laquelle sont venus s'ajouter 12 000 Dh (1 080 euros) d'aide à la construction.

Un résultat intéressant de l'étude d'impact montre une évolution dans les moyens de transports utilisés par les habitants pour se rendre au travail, entre leur situation antérieure au bidonville et leur nouvelle localisation dans le quartier de recasement, situé en périphérie de la ville[121] : alors que près de 60 % des chefs de ménage se rendaient à pied à leur travail avant le transfert, ils sont moins du quart à le faire après leur déménagement. Ils sont 58 % à dépendre aujourd'hui des taxis contre 14 % précédemment.

---

[120] *Parfois plus d'un an, voire deux ans du fait du retard dans la réalisation technique de certaines opérations.*

[121] *Le site d'accueil est à une distance d'environ sept kilomètres du douar Thomas et à moins d'un kilomètre du douar Skouila.*

Le site d'accueil en périphérie de la ville



© Olivier Toutain.

La réinstallation des familles dans le lotissement Essalam ne leur a par ailleurs pas permis de choisir leurs voisins ni de maintenir les liens de proximité précédents. L'attribution des logements a été effectuée sur la base du principe « premier arrivé, premier servi », le choix du ménage se faisant librement sur les plans dans l'ordre des paiements enregistrés. Faute d'avoir pu intervenir par blocs géographiques, il a été décidé d'intervenir simultanément sur l'ensemble des bidonvilles pour accélérer les résultats. Ces décisions expliquent en partie le blocage actuel de l'opération, les responsables du projet n'ayant pas été en mesure de libérer entièrement les assiettes foncières nécessaires au relogement *in situ* des familles maintenues.

- **Au Sénégal : des déplacements *a minima* qui créent un engouement local**

Dans le cas du projet PIS, la libération des emprises autoroutières doit affecter un peu plus de 1 000 ménages, dont plus de la moitié doivent être déplacés. Ces derniers seront réinstallés dans une zone située à la périphérie de la ville de Pikine (nord de Keur Massar et ouest de Tivaouane Peul) qui accueille déjà les habitants de plusieurs opérations et est dotée d'un niveau d'équipement supérieur à celui du site initial (écoles, équipements marchands, éclairage public, eau courante et même assainissement). Les déplacés seront accompagnés par un groupement d'organisations sénégalaises (perception des indemnisations, information, etc.) qui les aidera tout au long de leur démarche.

Les conditions de déplacement sont donc relativement bonnes, et se traduisent par un vrai engouement des ménages pour le départ. Pour le moment, les réactions des familles qui resteront sont plutôt positives. Elles le seront peut-être moins si rien n'est entrepris en termes de développement économique et social dans le quartier d'origine par les autorités et leurs partenaires, une fois que les réinstallations et travaux seront terminés.

Enseignements et recommandations

- **Avant : préparer l'accueil**

Les déplacements même minimes doivent être bien préparés pour se passer dans de bonnes conditions. Cela implique qu'un certain nombre de mesures techniques et sociales soient prises avant les déplacements :

- aménagement et équipement de la zone de recasement, à partir d'un programme d'investissement discuté avec les habitants concernés ;
- validation du programme d'infrastructures et d'équipements dans la zone de départ, et information pour rassurer ceux qui restent ;
- réduction de la phase de transition par la démolition des logements d'origine une fois le site d'accueil prêt à accueillir les familles ;
- anticipation des nouveaux besoins en transports publics afin de faciliter la mobilité des familles ;
- identification des familles les plus vulnérables, qu'il faut rassurer en diffusant une information claire sur le programme d'accompagnement et sur les mesures spécifiques prévues pendant et après la mise en œuvre des déplacements ;
- définition des règles de déplacement (qui part et qui reste) et des modalités d'attribution des parcelles ou des nouveaux logements : sur ce dernier point, les expériences montrent qu'un principe commun est le maintien des liens sociaux en place, ce qui n'empêche pas le recours au tirage au sort lorsqu'il n'existe pas d'alternative ou en cas de blocage.

- **Pendant : informer, indemniser, accompagner**

Les déplacements doivent être accompagnés également pendant leur mise en œuvre. Dans les cas où les familles peuvent être réinstallées/relogées immédiatement, il faut :

- accompagner les habitants dans la constitution de leur dossier administratif (appui à l'obtention des documents requis auprès des autorités administratives compétentes) ;
- prévoir un dispositif d'accompagnement au déplacement des biens et des personnes (montage/démontage des biens, déménagement, installation), même si une indemnité doit être versée ;
- prévoir des niveaux d'indemnisation couvrant l'ensemble des dommages causés par le déplacement ;
- mettre en place un dispositif spécifique pour les ménages vulnérables (suivi individualisé, etc.) ;
- communiquer, échanger, informer pendant toute la mise en œuvre (cellule de proximité, etc.) ;
- garder contact avec les familles relogées temporairement, afin d'identifier les difficultés éventuelles et d'ajuster l'accompagnement en conséquence (durée, montants, mesures parallèles).

- **Après : accompagner et consolider l'intégration et le développement des nouveaux quartiers**

Un accompagnement dans le temps est nécessaire tant pour ceux qui partent que pour ceux qui restent. Il est possible de prendre des mesures dans les domaines suivants :

- accès à la propriété/sécurisation foncière : appui aux démarches administratives, aide financière ;
- accès à l'habitat : accès à des crédits progressifs, appui aux démarches administratives, appui technique à l'autoconstruction ;
- accès aux services essentiels (eau, éducation, santé, etc.) ;
- appui au développement économique.

Fiche n° 6 - Comment gérer la question foncière ?

Le point sur la question

Le foncier est au centre du développement urbain : il conditionne l'accès au logement, aux infrastructures et aux services ; il est un préalable à l'émergence d'une fiscalité locale[122]. Il se définit comme l'ensemble des règles régissant les droits d'accès, de mise en valeur et de contrôle de la terre.

Le statut foncier de la majorité des habitants des quartiers étudiés est dit irrégulier, c'est-à-dire que les habitants ne disposent pas de droits reconnus par le cadre juridique et institutionnel en place. Cette situation n'est pas propre aux quartiers précaires : en Afrique subsaharienne, on estimait qu'en 2010 seulement 5 % des terres étaient immatriculées[123]. Elle est assez symptomatique de l'inadaptation des cadres juridiques existant dans une grande partie des pays. Face aux échecs des politiques nationales, les habitants ont recours aux filières informelles de production foncière. La manière dont les opérations traitent la question foncière est fortement contrainte par ce contexte.

- **Des politiques foncières inadaptées**

Les cadres juridiques des pays d'Afrique ont été construits sur le modèle colonial. Ce modèle, conçu à l'époque pour garantir les droits des colons, s'inspire du système Torrens développé par l'empire Britannique dans sa conquête de l'Australie au milieu du XIXe siècle. Il traduit une conception de la propriété « par le haut », par opposition à une fabrication de la propriété « par le bas ».

Deux grands modèles de création de la propriété privée

À partir d'une lecture historique de la création de la propriété foncière en Europe et en Afrique, Joseph Comby distingue deux grands modes de gestation de la propriété[124] :

– Une création « par le bas » qui consiste à laisser une situation de fait se transformer en situation de droit. La possession paisible d'un terrain dans la durée est la base à partir de laquelle se construit et se définit la propriété foncière qui reste une affaire strictement privée. L'État ne s'en mêle pas. Il se contente de taxer la propriété. On retrouve ce modèle en France et plus largement dans les pays « latins ».

– Une création de la propriété « par le haut » qui fait de l'État le seul habilité à créer et reconnaître la propriété. Dans cette conception, les droits préexistants ou de fait sont niés. On retrouve ce modèle dans les systèmes fonciers coloniaux africains.

[122] *Un-Habitat, Vue d'ensemble des problèmes fonciers en milieu urbain en Afrique Troisième conférence des ministres africains de l'Habitat et du Développement urbain, Bamako, novembre 2011.*

[123] *Hubert Ouedraogo, Mythes et impasses de l'immatriculation foncière et nécessité d'approches alternatives, Comité technique Foncier et développement, décembre 2010.*

[124] *Comby J., 2007, Sécuriser la propriété foncière sans cadastre, ADEF, http://www.adef.org/RESSOURCES/propriete_sans_cadastre.pdf*

Dans le système des pays africains indépendants, notamment francophones, ces deux conceptions cohabitent sans que les contradictions n'aient été résolues. Cela se caractérise par :

- une **propriété absolue** qui voudrait qu'un terrain soit la propriété d'un seul titulaire. Les droits coutumiers sont dans le meilleur des cas tolérés, mais aucune solution juridique n'existe, en dehors de la possession d'un titre de propriété privée, pour qu'ils soient reconnus ;
- une **mainmise de l'État** dans la gestion de la propriété. L'État est dans bien des cas le propriétaire éminent de la terre (principe de domanialité). Il peut accorder provisoirement des droits à des personnes privées à partir de la procédure du permis d'occuper. Une fois le terrain mis en valeur et borné, le permis d'occuper peut se transformer en titre foncier.

Dans ce système, l'Administration est en position de force. Les procédures longues et coûteuses restent hors de portée de la grande majorité des citoyens. Seuls les plus puissants parviennent à tirer les bénéfices du système. Les attributions généreuses faites par l'Administration à une élite ne répondent souvent pas à des besoins réels. Elles alimentent un fort mouvement spéculatif, avec à la clé une extension urbaine sans mise en valeur.

L'échec des politiques foncières, et l'incapacité du secteur formel à répondre à la demande de la majorité des habitants des villes, expliquent en grande partie la place aujourd'hui occupée par les filières parallèles de production de terrains pour l'habitat.

- **Les pratiques d'accès au sol dans les quartiers précaires**

La situation foncière des quartiers précaires est souvent complexe (voir fiche n°1) et s'inscrit dans des filières dites néocoutumières[125]. Ces filières se caractérisent par :

- un accès à la terre **géré en référence à une coutume réinterprétée** : les droits d'accès sont négociés avec des autorités qui se revendiquent de la coutume, même si celle-ci n'a plus grand-chose à voir avec celle qui existe en milieu rural ;
- une **marchandisation des droits** : l'installation dans les quartiers se monnaye. La terre se vend et s'achète sur le marché informel ;
- une **implication des institutions formelles** : l'État et les autorités locales tolèrent l'existence des quartiers. Dans certains cas, l'installation comme les règles de mise en valeur sont négociées avec eux.

Un quartier précaire n'est jamais une somme de parcelles que se sont appropriées librement des familles en attente de la reconnaissance de leurs droits par l'État. L'occupation initiale des parcelles n'est jamais complètement informelle, des autorités officielles ayant pu être mobilisées dans leur acquisition sans pour autant que la procédure suive le cadre défini par la loi. Elle n'est jamais non plus complètement libre, les droits d'accès à la parcelle étant encore gérés de manière collective. Dans certains contextes, les habitants n'ont pas attendu d'avoir des papiers « légaux » pour mettre en valeur leur parcelle en construisant en dur ou pour vendre leur bien.

Un quartier précaire naît sur des espaces aux statuts fonciers variés (domaine privé de l'État ou domaine des particuliers), avec parfois des contraintes urbanistiques fortes. Ces terrains ont pu faire l'objet d'attributions à des personnes extérieures au quartier. Certains de leurs habitants ont pu se faire attribuer des papiers administratifs qu'ils revendent sur le marché informel même s'ils n'ont souvent aucune valeur légale.

Les opérations urbaines s'inscrivent dans ce contexte. Elles n'intègrent pas toutes la question foncière de la même manière. Cependant, chacune doit composer avec, d'un côté, des besoins de réforme en profondeur dont les pas de temps sont différents, et, de l'autre, des dynamiques locales dont les modes de régulation demeurent parfois flous et largement en marge du cadre légal.

[125] *Alain Durand Lasserve, 2004, Évolution comparée des filières coutumières de la gestion urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne, PRUD, http://www.gemdev.org/prud/syntheses/Alain_Durand-Lasserve.pdf*

- **Régulariser ou sécuriser ?**

La régularisation de l'occupation des habitants des quartiers précaires n'est pas un objectif dans toutes les opérations étudiées :

- certaines considèrent que la régularisation foncière relève de l'intérêt individuel et ne prévoient pas de mesures spécifiques pour accompagner les habitants dans l'obtention d'un document officiel une fois la restructuration terminée ;
- d'autres mettent en place des dispositifs pour accompagner les habitants dans leurs démarches, dans le cadre défini par la loi ;
- d'autres, enfin, mettent en place des procédures spécifiques qui prévoient la délivrance de documents sans valeur juridique, en attendant que les habitants puissent justifier d'une mise en valeur de leur parcelle.

Dans tous les cas, le travail sur la régularisation foncière des habitants implique : d'une part, en amont, des déclarations d'utilité publique et des négociations avec les attributaires de titres dans les espaces touchés par la restructuration ; d'autre part, un tri dans les droits existants.

La distribution de titres aux habitants, qu'elle soit ou non accompagnée, n'est pas synonyme de sécurisation foncière. On confond encore aujourd'hui trop souvent statut juridique et risques d'insécurité foncière : un détenteur de titre de propriété peut être en situation d'insécurité foncière parce que ses droits sont contestés localement par ses voisins, alors que des droits n'ayant pas fait l'objet de délivrance de titres peuvent être « sûrs » parce que reconnus localement. Le titre n'est donc pas suffisant pour asseoir la sécurité foncière des habitants des quartiers. Dans certains contextes, il peut même se révéler être une source d'insécurité foncière si les procédures restent hors de portée des habitants.

Dans ces conditions et dans la perspective de sécuriser la tenure foncière des habitants, quelle est la meilleure voie pour traiter la question foncière dans les opérations ? Faut-il systématiquement distribuer des titres ? Et si oui, de quelle nature ? Quelles sont les alternatives possibles à la distribution d'un titre ?

Retours d'expériences

- **En Mauritanie : la mise en place d'une procédure spécifique**

Avant l'opération de restructuration de la *kebbé* d'El Mina, la plupart des habitants ne disposaient ni de permis d'occuper, ni de titre de propriété. La régularisation était un objectif explicite de l'opération. Elle s'est inscrite dans le cadre de la législation en vigueur construite sur la base de la procédure du permis d'occuper. Néanmoins, pour enrayer les phénomènes d'achat et de revente observés dans les opérations antérieures, l'État a imaginé une procédure spécifique.

La procédure choisie pour lutter contre cette tendance a consisté à retarder la délivrance du permis d'occuper. Un badge n'ayant aucune valeur juridique, mentionnant les numéros de parcelle, de bloc et de recensement du ménage, a été remis à chaque attributaire. Le permis d'occuper n'était délivré qu'une fois la mise en valeur effective de la parcelle constatée dans un délai de deux ans à partir de la remise du badge.

La spéculation sur les permis d'occuper

« La politique de régularisation décrite plus haut voit ses objectifs sociaux contrariés par d'importants phénomènes spéculatifs. En effet, les ménages recasés à la suite du déguerpissement d'une kebbé ou à la restructuration d'une gazra reçoivent des lots à des prix très intéressants (1/5ème des prix du marché en moyenne). Bien que la réglementation l'interdise formellement, le permis d'occuper fait du coup l'objet de transactions dès qu'il est émis. Le ménage qui en bénéficie le revend et ce document prend une valeur qui n'est pas forcément liée à la volonté de l'acheteur de construire sur le lot concerné ; c'est plutôt une forme de placement que l'on réalisera en cas de besoin. Il résulte de ces phénomènes spéculatifs qu'une partie importante des bénéficiaires des opérations de recasement ou de restructuration n'occupent pas le lot de recasement qui leur a été attribué, puisqu'ils ont revendu le permis d'occuper. Ces ménages retournent alors dans un quartier spontané et demeurent sous le régime de l'occupation illégale. »[126]

La remise des badges aux ayants droit sur présentation des pièces d'identité



© Aurore Mansion.

Cette mesure n'a néanmoins pas eu les effets escomptés : des parcelles se sont bien revendues sous la pression du marché. Les habitants qui n'ont pas revendu ont rapidement mis en valeur leur parcelle. Cette expérience démontre que ce n'est pas la distribution de documents, quels qu'ils soient, qui est déterminante dans la mise en valeur et l'investissement des familles, mais bien le processus de reconnaissance des droits dans son ensemble, mis en place dans le cadre de l'opération. On peut même dire que la délivrance de badges a créé un nouveau marché informel, de revente de ces badges : sur ce marché, les ménages de la *kebbé* ont vendu moins cher leur parcelle que s'ils avaient eu des documents reconnus.

[126] *Giovannetti F., Plan d'action de réinstallation. Restructuration du quartier El Mina à Nouakchott, Amextipe, Nouakchott, décembre 2000.*

- **Au Sénégal : un accompagnement à la régularisation foncière**

Au Sénégal, le programme est mis en œuvre dans un contexte de libéralisation de la gestion foncière. Le droit à la propriété individuelle est réaffirmé et précisé dans la loi constitutionnelle de 2001. La régularisation est partie intégrante de la procédure officielle de régularisation des quartiers informels ou spontanés au Sénégal. Cette procédure prévoit notamment l'établissement de contrats de superficie entre l'État et les ayants droit, à partir de quoi s'enclenche pour chacune des familles la procédure habituelle d'attribution de permis d'occuper, puis de titre de propriété individuelle, jusqu'à l'approbation par le ministère de l'Économie et des Finances ou celui du Budget en fonction des superficies en jeu. L'opérateur social et le GIE accompagnent les familles dans l'accomplissement des formalités administratives et la constitution de l'épargne nécessaire.

Une des principales limites de cette procédure est, comme en Mauritanie, la revente des parcelles par leurs attributaires. Bien qu'ils soient informés de l'interdiction de vendre avant une période de cinq ans, certains attributaires vendent leur lot et se réinstallent dans d'autres quartiers spontanés de la ville.

- **Au Maroc : une faible demande de régularisation foncière**

Au Maroc, les bidonvilles ne bénéficient pas de droits d'occupation foncière réels mais d'une reconnaissance de fait, ce qui a permis aux autorités locales et aux élus de maintenir les habitants dans des situations d'incertitude et de clientélisme.

Une reconnaissance des droits à deux vitesses

Les habitants des bidonvilles occupent des terrains publics ou privés dans des conditions d'occupation temporaires et tolérées mais non officiellement reconnues. Ils n'ont donc pas accès à des titres de propriété officiels, mais seulement et dans certains cas à des certificats de résidence ou à des attestations administratives délivrés par l'autorité locale comme preuve de leur résidence. Les ventes de baraques s'effectuent par des actes sous seing privé sans passer par les procédures d'enregistrement « modernes ». Cette situation les différencie des occupants des quartiers irréguliers en dur, en général détenteurs de titres de propriété traditionnels, dits adoulaires en général reconnus par la loi en parallèle du régime foncier « moderne ».

Dans le cas de la résorption des bidonvilles Thomas et Skouila à Casablanca, l'option de relogement sur place d'une partie de la population a bénéficié de deux facteurs favorables : d'une part, le statut public des terrains occupés, qui a permis de lever les difficultés habituellement rencontrées dans le cas de terrains privés[127] ; d'autre part, l'absence de contraintes particulières en matière de planification urbaine. La régularisation foncière n'a jamais été réalisée dans les opérations de restructuration au Maroc, même les plus anciennes[128], du fait des lourdeurs des procédures administratives et de la législation en la matière. Ces contraintes ont conduit les pouvoirs publics à dissocier, dans le traitement de ces quartiers, la régularisation foncière de la régularisation urbanistique et de l'accès aux infrastructures et aux équipements.

Dans les études récentes[129], l'accès au titre foncier n'apparaît par ailleurs pas comme une préoccupation majeure des ménages. Si les enquêtes auprès de familles relogées ont montré leur désir de sécuriser juridiquement leur statut d'occupation, celui-ci semble moins lié à l'inscription formelle sur les livres fonciers qu'au sentiment de sécurité par rapport à la situation précédente[130]. Les propriétaires

[127] *La mobilisation de terrains privés étant souvent confrontée à des incertitudes juridiques ou au refus des propriétaires au Maroc.*

[128] *Notamment les PDU (plans de développement urbains de la Banque mondiale) des années 80 (Meknès, Rabat, Tétouan), opérations de restructuration de bidonvilles et d'habitat irrégulier qui n'ont toujours pas permis à ce jour la régularisation foncière des occupations.*

[129] *Étude d'évaluation et d'impact du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles (PARHIB), holding d'aménagement Al Omrane, groupement Gret-Area.*

[130] *Les frais d'enregistrement et les coûts associés à la délivrance des titres fonciers constituent également des obstacles pour les ménages à un moment où le financement de la construction du logement et des services associés pèse lourdement sur leur budget.*

relogés se contentent en effet souvent d'un acte administratif ou commercial (attestation d'attribution, contrat de vente, etc.) comme preuve de leur nouveau statut ou comme garantie qu'ils ne seront pas dépossédés de leur droit. L'absence de titre foncier individuel formel a pu toutefois constituer un handicap pour les ménages souhaitant accéder au financement hypothécaire.

La plupart des ménages bidonvillois déplacés sur le site d'accueil d'Essalam Al Loghlam ne disposent de leur côté toujours pas de titre foncier individuel en raison des problèmes rencontrés et des litiges entre copropriétaires et tiers associé sur les lots d'habitat collectif. Cette situation n'est cependant pas un frein pour revendre, acheter ou échanger les biens. Les propriétaires et les acteurs du système immobilier local déploient des procédés parallèles de transactions et d'enregistrement des droits échappant à la règle et notamment à l'inscription des droits sur les livres fonciers.

- **Au Rwanda : une marche forcée vers le titre de propriété individuelle ?**

Le PIGU n'a pas pris en compte directement la question foncière. La régularisation foncière s'est inscrite dans le cadre de la réforme foncière initiée en 2009, qui prévoit une titrisation systématique de l'ensemble du territoire national à moyen terme : à titre d'exemple et selon le service responsable, à la mi-novembre 2010, 95 % des limites des parcelles étaient enregistrées dans deux des districts de Kigali et 85 % devaient l'être pour la mi-décembre dans le troisième district. Cette marche forcée vers le titre est aujourd'hui très controversée : en uniformisant le marché, elle risque en effet de vider les quartiers de leurs habitants d'origine modeste.

Enseignements et recommandations

- **La distribution de titres fonciers ne permet ni de sécuriser les droits, ni de réguler les marchés fonciers**

Toutes les opérations étudiées s'inscrivent dans le cadre de lois en vigueur. Elles sont structurées autour de la délivrance de documents écrits, mais :

- ceux-ci ne sont pas adaptés aux modes d'appropriation du sol dans les quartiers précaires (gestion collective, vente). Ils ne reconnaissent sur une terre la propriété que d'une seule personne, et ne prennent pas en compte les droits des autres membres d'une même famille ;
- ils restent souvent précaires (révocables) et théoriquement incessibles (badge, permis d'occuper, lettre d'attribution) ;
- les procédures d'accès à ces documents ne sont pas accessibles aux habitants sans un accompagnement (Sénégal) ;
- le système n'empêche pas les ventes sur le marché informel (dans les quatre cas) ;
- les procédures pour l'accès à la propriété formelle sont longues et coûteuses : dans tous les cas étudiés, les résultats en matière de régularisation foncière sont en deçà des objectifs prévisionnels ; des retards très importants sont constatés.

Les efforts faits par certaines opérations pour limiter les phénomènes de revente par la mise en place d'un dispositif *ad hoc* sont peu convaincants : l'expérience de la Mauritanie montre qu'ils ne permettent de limiter ni les reventes, ni la redistribution des plus-values foncières au profit de catégories souvent plus aisées.

La demande de titre de propriété n'est pas forcément une attente des habitants. Elle dépend de la trajectoire des familles, de leur projet et des contraintes qu'elles rencontrent (vente de détresse). Elle n'est pas un frein à une mise en valeur effective des parcelles.

Ce ne sont pas tant les dispositifs mis en place dans les opérations qui sont en cause, mais davantage l'état actuel des législations qui ne permettent ni de sécuriser, ni de réguler les marchés, l'ensemble des transactions échappant à l'administration en place.

- **Diversifier la formalisation de la tenure foncière**

Les conceptions classiques associent propriété foncière et propriété immobilière, alors que dans les faits les situations sont bien plus diversifiées. En rapport avec les contextes locaux et ce qui est acceptable socialement pour les familles, on pourrait œuvrer à dissocier propriété foncière et propriété bâtie, ou inscrire l'accession à la propriété dans le temps, via, par exemple, la promotion :

- de baux longs ou emphytéotiques ;
- de dispositifs de location-vente.

- **Des alternatives à imaginer dans le cadre de réformes foncières**

Compte tenu des questions qu'elles soulèvent, les opérations restent dans l'ensemble très légalistes. Tout changement de pratique dans la manière de traiter la question foncière passera par un changement en profondeur du cadre juridique en place. Les réformes à initier sont à inscrire dans une réflexion sur la création de la propriété « par le bas ». Certains pays ont d'ores et déjà engagé des opérations pilotes qui innovent dans les démarches de sécurisation proposée, en trouvant des alternatives au titre de propriété privée. On pense ici notamment à :

- **La fiscalité** : les techniques de localisation des habitants simplifient le travail de l'administration sans avoir à se prononcer sur le statut juridique des habitants. En plus d'augmenter les recettes fiscales de l'administration, le fait de payer un impôt foncier contribue à sécuriser les droits fonciers des occupants. Ces techniques deviennent des outils de gestion foncière. Elles ont par exemple été expérimentées au Bénin dans le cadre des registres fonciers urbains[131] et dans un contexte de décentralisation. La fiscalité mise en place apporte des ressources significatives aux communes.
- **La propriété collective** : l'individualisation tendancielle de la propriété en milieu urbain n'a pas totalement fait disparaitre les droits collectifs. En outre, elle continue à s'exercer suivant des principes néocoutumiers. Des démarches d'identification de la diversité des droits locaux ont déjà été expérimentées, comme en Côte-d'Ivoire, au Bénin ou encore au Burkina Faso. Elles concernent essentiellement le milieu rural, mais mériteraient d'être testées en milieu urbain. Le Bénin a aujourd'hui totalement intégré ce nouvel outil dans sa législation, en créant une nouvelle catégorie juridique, le certificat foncier, ayant autant de poids que le titre de propriété privée.
- **La prescription acquisitive** : ce principe permet à un occupant d'être reconnu comme propriétaire, à partir d'une période donnée et à condition qu'il puisse justifier d'une occupation paisible. Il privilégie les occupants, ceux qui exercent leur droit. Il existe en France depuis le début du XIX[e] siècle. C'est à partir de ce principe que la propriété sur le sol s'est construite.

Ces réformes et les changements de perception qu'elles impliquent sont déjà en marche dans certains pays. Les résistances sont importantes, notamment en milieu urbain où les intérêts économiques pour le maintien d'une conception « par le haut » de la propriété restent forts. Des débats inclusifs et démocratiques sont souvent nécessaires pour refonder les choix de société.

- **Dans l'intervalle, promouvoir des dispositifs d'accompagnement**

Dans l'intervalle et dans tous les cas, des dispositifs sont nécessaires pour accompagner les habitants dans la compréhension des procédures d'accès aux titres dans leur diversité (Sénégal). Ces dispositifs peuvent recouvrir un accès à l'information, un appui aux démarches administratives, ou bien encore une aide à la constitution de l'épargne nécessaire. Ils ne cibleront pas toutes les familles, mais seulement celles qui en font la demande. Ils sont avant tout là pour aider à construire les démarches de sécurisation.

---

[131] *Comité technique Foncier et développement, 2009, Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération, MAEE, AFD.*

Fiche n° 7 - Comment financer les opérations ?

Le point sur la question

- **Des opérations coûteuses**

Les opérations de restructuration de quartiers précaires coûtent cher. Le montage financier doit permettre de couvrir :

- l'acquisition ou la mise à disposition des terrains (l'assiette foncière)[132] ;
- leur viabilisation (voirie, services urbains d'eau, assainissement et électricité) ;
- la construction d'équipements publics (écoles, centre de santé, etc.) et de proximité (marché, mosquée, église, etc.) ;
- l'accès au logement, via la construction de logements ou l'aide à l'accès au crédit, ou via l'accompagnement technique à l'autoconstruction ; l'aide éventuelle au raccordement individuel aux services urbains ;
- des indemnisations en cas de déplacement involontaire ;
- l'ingénierie économique, technique et sociale nécessaire à la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des opérations.

Les trois premières rubriques sont financées principalement sur fonds publics provenant de l'État, des collectivités territoriales et des bailleurs de fonds. Ces derniers contribuent sous forme de dons ou de prêts à long terme bonifiés. Les entreprises publiques ou privatisées de services peuvent participer à l'investissement dans leur domaine de compétence.

La fiscalité locale (taxes foncières ou d'habitation) est censée assurer le recouvrement au moins partiel des coûts pour le financement de l'urbanisation. Les ménages peuvent également être sollicités pour payer le lot viabilisé qui leur est attribué à un tarif subventionné ou non.

Le financement du logement combine aide publique et financement par les ménages. L'aide publique peut concerner les constructions (aide à la pierre) ou les familles (aide à la personne). L'aide publique est conditionnée par l'existence de politiques publiques de logement social, qui ne sont pas toujours en place. Le financement du logement par les ménages dépend, d'une part, de la performance du secteur bancaire et de l'existence de produits de crédit adaptés. Il dépend, d'autre part, des capacités d'autofinancement des ménages : épargne, patrimoine susceptible d'être vendu, rentes, possibilités de mobiliser des prêts ou aides de la famille ou des amis.

Les indemnisations, dans le cadre des opérations financées par la Banque mondiale, sont à la charge des États[133].

---

[132] *Ceci peut prendre la forme d'une expropriation pour cause d'utilité publique moyennant indemnisation du ou des propriétaire(s) privé(s) ou de mise à disposition de foncier public (ce qui peut demander des transferts moyennant finances entre collectivités publiques). Cette question dépend de la nature de l'opération : amélioration de l'existant, restructuration sur place avec déplacement sur un site de réinstallation, libération intégrale de l'emprise et mise à disposition d'un terrain pour accueillir la totalité des habitants. Cf. la fiche sur le foncier.*

[133] *Cf. la fiche n° 8 : Faut-il « faire payer » ou « payer » les habitants et comment ?*

Le coût de l'ingénierie ou de l'assistance technique est en général partagé entre les bailleurs internationaux et les opérateurs techniques.

- **Des montages complexes**

Le montage financier des opérations combine fonds publics et fonds privés, fonds internationaux, nationaux, locaux et individuels[134]. Il mobilise plusieurs types de financement parmi lesquels des subventions, de l'épargne ou apport en ressources propres et du crédit. La part de chaque composante dépend des groupes cibles. Pour que les ménages les plus pauvres soient atteints, une part de subvention plus importante est nécessaire. Les financements doivent, en outre, pouvoir être mobilisés à relativement long terme.

La synthèse des sources de financement et des dépenses n'est pas toujours disponible, notamment dans le cadre de programmes à grande échelle multi-acteurs. Cela nécessite une bonne maîtrise de l'économie globale de l'opération ou du programme ainsi qu'une capacité de coordination interinstitutionnelle, ce qui est rarement le cas. À côté des subventions publiques, d'autres acteurs jouent effectivement un rôle dans le financement des opérations. On pense ici aux acteurs privés (banques, investisseurs, entreprises) et communautaires (associations, fédérations d'habitants, coopératives, etc.).

La question du financement renvoie également à la nature de l'opération : le dispositif ne pourra pas être le même pour une opération isolée, largement subventionnée par l'aide internationale, ou pour un programme d'envergure nationale. Les besoins en financement varieront, à l'évidence, mais également les possibilités de recouvrement et de mutualisation ou péréquation. L'analyse financière des programmes doit également prendre en compte sur le long terme la capacité de recouvrement par l'État, par le biais de la fiscalité nationale et locale.

Cette fiche n'épuise en rien cette question, extrêmement large et insuffisamment étudiée dans le contexte africain[135]. Elle propose quelques éclairages et expériences issues des études de cas.

- **Les subventions et l'aide internationale**

Les subventions renvoient à une aide financière qui redistribue de la richesse vers un groupe particulier de personnes. Dans le cas des opérations urbaines, les subventions proviennent des États, des collectivités territoriales, des organisations internationales, voire de fondations ou d'organismes privés. Elles peuvent être distribuées sous formes de matériaux, d'aides techniques, de bonification des crédits, de réductions ou exonérations fiscales, de participation à un fonds d'épargne ou de garantie, ou bien sous forme de liquidités.

Il est fréquent que le dispositif manque de clarté et de transparence, ce qui peut nuire aux résultats voire produire des effets contraires à ceux escomptés.

Dans des contextes où les fonds publics sont limités et où les niveaux de dette publique peuvent être élevés, le compromis est souvent difficile à trouver entre un niveau de subvention suffisant pour ne pas exclure les plus pauvres et les capacités des institutions publiques à reproduire les opérations à grande échelle.

---

[134] *État, collectivités territoriales, opérateurs d'aménagement ou de promotion foncière ou immobilière, institutions financières et familles.*

[135] *Pour un éclairage sur l'investissement local dans les villes africaines, le lecteur pourra se reporter à l'ouvrage de Thierry Paulais, Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local. Collection l'Afrique en développement, Banque mondiale, AFD, Cities Alliance, janvier 2012.*

- **La contribution des habitants**

L'épargne

Dans les contextes africains, la mobilisation d'une épargne par des familles aux revenus modestes reste faible et déconnectée du système bancaire. De nouvelles structures plus connues sous le nom d'associations d'épargne émergent alors comme des interlocutrices capables de jouer un rôle d'intermédiation et de mobilisation collective d'une épargne individuelle. Elles aident leurs membres à gérer leur épargne et à financer leurs initiatives (acquisition et mise en valeur de terrains, construction de logements, etc.).

Dans certains pays, ces associations d'épargne se constituent en groupements ou fédérations à l'échelle d'une ville puis d'un pays « *pour apprendre les uns des autres, mutualiser une partie de leurs fonds et renforcer leurs capacités, afin de répondre à des problèmes de logement et négocier avec les autorités*[136]».

Les fédérations d'habitants

En 2010, on répertoriait des fédérations d'habitants dans dix-sept pays d'Afrique et d'Asie. Ces fédérations comptent une majorité de femmes. Grâce à l'épargne accumulée, elles soutiennent l'acquisition de terrains pour l'habitat et la construction de logements, l'accès aux services publics ou le développement d'activités génératrices de revenus.

En Afrique et notamment au Kenya, au Malawi et en Namibie, ces fédérations ont permis de financer de grands programmes de construction de logements. Leur ambition va plus loin que le développement intégré des territoires : en plus de mettre à disposition des outils de financement, elles s'érigent en interlocuteur des pouvoirs publics, capables de négocier de nouveaux financements et faire valoir leur vision du développement de ces quartiers.

Elles ont constitué leur structure faîtière, le Slum/Shack Dwellers Internationl (SDI) qui négocie avec des organismes internationaux les financements supplémentaires nécessaires (Urban Poor Fund).

Ces alternatives offrent des perspectives intéressantes de financement des opérations mais leur montage renvoie à un processus souvent long et complexe. Leur succès dépend de la confiance de chaque épargnant vis-à-vis des responsables de la gestion des fonds. Lorsque la participation au groupe d'épargne est une condition d'accès à l'opération, ces initiatives peuvent aboutir à l'exclusion d'habitants qui ne parviennent pas à constituer une épargne.

L'expérience montre également que les habitants seront plus enclins à mobiliser des ressources propres pour les opérations, une fois que le projet est prêt et qu'ils en maîtrisent les modalités d'accès. Ils auront plus de difficultés à s'engager dans un processus d'épargne préalable sans des garanties qu'ils jugeront suffisantes[137].

Le crédit individuel

Les habitants des quartiers précaires ont rarement accès à des systèmes de crédit bancaire hypothécaire, qui restent réservés à une partie minoritaire de la population en Afrique. Une étude récente[138] menée dans douze pays d'Afrique indique que moins de 10 % de la population est admissible à un financement hypothécaire aux conditions exigées par les banques (revenu mensuel, dépenses effectives, capacité d'épargne). Des expériences originales existent cependant, comme au

---

[136] *Diana Mitlin et David Satterthwaite, 2010, « Focus. Asie, Afrique : Soutenir les fédérations d'habitants », in Pierre Jacquet Regards sur la Terre 2010, Presses de Sciences Po, pp. 227-230.*

[137] *Le programme Solidarité Habitat, animé par le Gret de 1988 à 1996, a produit les mêmes conclusions.*

[138] *ONU-Habitat. Cities Alliance, Cities without slums. Sept guides pratiques pour les décideurs politiques. Loger les pauvres dans les villes africaines. Guide pratique n° 5 : Le financement du logement. Les moyens d'aider les pauvres à financer leur logement. Nairobi, 2010.*

Maroc où l'État a mis en place un fonds de garantie[139] destiné à sécuriser des prêts octroyés par les établissements bancaires aux populations à revenus modestes et/ou non réguliers. Ces prêts ouverts à l'acquisition d'une parcelle de relogement, d'un logement ou de sa construction, ont été en particulier encouragés dans le cadre du programme Villes sans bidonville[140].

De nombreux obstacles entravent l'accès au crédit pour les familles modestes : avoir un emploi stable et déclaré, disposer de garants, détenir un compte bancaire. Les établissements bancaires sont par ailleurs réticents à se lancer sur le marché du logement et encore plus sur celui du logement social.

Les frais financiers, liés à la gestion des risques par les établissements bancaires et à la durée des crédits, pèsent excessivement lourd sur les budgets des ménages modestes[141].

Face aux insuffisances de l'offre privée classique, des offres alternatives de crédit non soumis à l'hypothèque se développent.

Le microfinancement du logement : une approche progressive

Le microfinancement du logement consiste à mettre à la disposition des habitants à faible revenu des crédits en général utilisés pour l'amélioration progressive de leur logement. Ces crédits sont en général de faible montant, les remboursements sont échelonnés sur des périodes relativement courtes (entre deux et cinq ans), ils ne sont pas soumis à des garanties hypothécaires et dans certains contextes ils proposent des taux d'intérêt inférieurs à ceux du secteur bancaire classique. Le plus souvent, il n'y a pas de limite dans le nombre de crédits qu'une personne peut contracter, à condition que le crédit précédent ait été remboursé.

Plusieurs types d'acteurs se sont aujourd'hui engagés dans l'offre de ce type de crédit : des ONG, des coopératives, des associations, des fonds communautaires, des établissements réglementés de type banque (banques de microfinance, banques d'État offrant des microprêts, banques commerciales)[142].

Ces approches rompent avec la vision d'un habitat acheté « clés en main ». Elles correspondent aux processus à partir desquels les familles améliorent leurs conditions de vie et d'habitat : par étape, en évitant des engagements sur le trop long terme susceptibles de les fragiliser. « *En fait, la majorité des habitants des villes africaines, et particulièrement les pauvres, construisent leur logement au fil du temps, étape par étape, dans un processus que les chercheurs ont qualifié de progressif* »[143].

Les principales limites rencontrées tiennent à la faiblesse de l'offre, eu égard à la demande et à des coûts de gestion et d'accompagnement élevés. L'absence de solutions de refinancement à moyen terme sur les marchés financiers constitue une autre difficulté. Le plus souvent, les organisations qui se lancent dans ce type de crédit dépendent, pour leur survie, de formes d'aides publiques ou privées.

Ces offres alternatives de crédit ne sont ni possibles ni efficaces si elles ne sont pas combinées à de l'épargne ou à des apports en ressources propres, à des emprunts auprès d'amis ou de la famille, voire à des aides et subventions publiques ou privées, etc. Elles sont plus performantes pour l'amélioration du logement que pour la construction de logements neufs. Dans cette perspective, il est important de réfléchir à des systèmes de financement mixtes, faisant appel à différentes sources de financement et combinant apport personnel, subvention et prêt.

[139] *FOGARIM. Fonds de garantie pour les revenus irréguliers et modestes.*

[140] *Évaluation du dispositif de crédit au logement FOGARIM pour les ménages à revenus modestes et irréguliers, holding d'aménagement Al Omrane, 2008, Maroc.*

[141] *Gret-ACT Consultants, Mécanismes d'accès au logement pour les personnes à faibles revenus en Amérique latine. Le rôle de l'accès au crédit et de l'accès au foncier dans l'accès à l'habitat progressif pour les pauvres, 2002, rapport d'étude, Banque interaméricaine de développement.*

[142] *Cf. l'encadré suivant pour l'organisation de microcrédit Beit el Mal dans la présentation de l'expérience mauritanienne.*

[143] *Cf. Guide pratique n° 5 : Le financement du logement. Les moyens d'aider les pauvres à financer leur logement, op.cit., p. 38.*

Retours d'expériences

- **En Mauritanie : une contribution importante de l'État aux coûts d'accompagnement social**

Le Programme de développement urbain dans lequel s'insère le projet de restructuration de la *kebbé* d'El Mina est financé par la Banque mondiale à hauteur de 60 millions de dollars, dont 54 millions sur dix ans pour la seule ville de Nouakchott. À ce titre, le PDU constitue l'un des enjeux financiers les plus importants depuis l'indépendance du pays.

Pour l'opération de restructuration d'El Mina, l'État a mis à disposition le foncier nécessaire à la régularisation sur le site des habitants (expropriation des attributions existantes) et à l'installation dans de nouvelles zones. La Banque mondiale finançait les infrastructures, les équipements, les réseaux et l'assistance technique. L'État mauritanien prenait en charge les indemnisations liées au déplacement des familles présentes sur les emprises des voies et équipements publics.

Les choix faits en matière de restructuration et le déplacement d'un ménage sur deux ont entraîné des surcoûts importants pour l'État en termes d'indemnisation, d'aménagement et d'équipement des nouvelles zones de relogement[144].

L'État et le PDU ont également contribué à l'aide à la valorisation des parcelles attribuées, à travers le programme Twize.

Le financement d'un programme d'habitat social

Le programme Twize est un programme de lutte contre la pauvreté par l'amélioration des conditions de vie et d'habitat. Il a été mis en œuvre par le Gret entre 2000 et 2008 sous l'autorité du Commissariat aux droits de l'Homme et à la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans plusieurs quartiers de Nouakchott et de Nouadhibou. La *twize* est une entité traditionnelle maure qui désigne usuellement un groupe de femmes solidaires devant la confection de la *khaima*[145]. Elle sous-tend l'idée selon laquelle les choses deviennent possibles dès lors qu'on les réalise à plusieurs. Le concept a été repris pour les besoins du programme par l'octroi d'un crédit, pris en charge par un organisme de microcrédit créé pour l'occasion, nommé Beit el Mal. Le crédit se fait sur la base d'un groupe solidaire devant les échéances de remboursement. Dans le cas où l'un des membres de la *twize* ou du groupe ne pourrait rembourser son crédit à l'habitat, l'ensemble des membres paiera à sa place.

Le programme proposait plusieurs produits basiques mais en dur (module d'habitat de 20 m^2, clôture, latrine) à des primo-accédants habitant un quartier loti sous-équipé. Le montage financier prévoyait une subvention de 60 %, le solde de 40 % restant à la charge des familles, dont 12,5 % sous forme d'apport préalable et 27,5 % sous forme d'un crédit remboursable sur 36 mois. L'idée est que les habitants pourront ensuite agrandir et améliorer leur maison, progressivement et en fonction de leurs moyens.

Dans le cadre du projet de restructuration de la *kebbé*, l'État a incité les familles déplacées à utiliser le montant de leur indemnisation comme apport préalable pour bénéficier du programme Twize. Beaucoup de personnes ont adhéré dans la phase de viabilisation mais moins dans la phase de remembrement. La crainte de prendre un crédit (qui paiera après ma mort ?), de ne pouvoir rembourser des échéances fixes, le prix du module un peu supérieur à ceux réalisés en autoconstruction, sont quelques-uns des facteurs qui expliquent cette réticence.

[144] *La facture a atteint 614 millions d'MRO, soit 1,5 million d'euros environ pour les seules indemnisations, montant qui a été financé sur le budget de l'État via le mécanisme de remise de la dette.*

[145] *Tente nomade.*

- **Au Maroc : subventions, prêts et péréquation pour assurer l'équilibre financier des opérations**

Au Maroc, les opérations du programme Villes sans bidonville (PVSB) mobilisent plusieurs sources de financement pour réaliser les opérations dont le bilan doit être à l'équilibre.

L'État marocain apporte des subventions à l'opérateur public Al Omrane à travers le Fonds de solidarité de l'habitat (FSH), qui est alimenté par une taxe sur le ciment[146]. Al Omrane reçoit une subvention d'un montant de 1 300 euros par ménage restructuré[147], de 1 800 à 2 200 euros par ménage recasé et de 3 500 euros par ménage relogé[148]. L'aide de l'État sert à financer le coût du foncier ou de l'équipement et des infrastructures dans le cas d'une restructuration, ou encore le logement en cas de déplacement (recasement ou relogement) des ménages.

Le PVSB a également bénéficié d'apports externes de divers bailleurs multilatéraux et bilatéraux, notamment de la part de la Banque mondiale, l'Union européenne, l'Agence française de développement, la Coopération allemande. Principalement sous forme de prêts contractés avec l'État ou Al Omrane pour le financement des opérations, l'aide internationale a également subventionné de l'assistance technique au programme.

L'équilibre financier découle également de la contribution des ménages déplacés qui paient le lot (à un tarif très subventionné) et qui financent eux-mêmes la construction de leur logement ou l'achat d'un logement collectif, le cas échéant.

Il est également prévu des produits de péréquation à dégager sur l'assiette foncière des opérations.

Le système et les produits de péréquation

Le système de péréquation dans les opérations urbaines consiste à prévoir, sur l'assiette foncière de l'opération, des lots destinés aux catégories à revenus moyens ou supérieurs, qui seront vendus aux prix du marché. Le résultat positif dégagé peut alors être réinvesti ou abonder la subvention publique pour proposer des lots « sociaux ».

Ce système dépend de la capacité de l'opérateur à mobiliser du foncier à moindre coût pour qu'une plus-value soit possible, ce qui n'est pas toujours le cas.

Les recettes ainsi réalisées ne sont par ailleurs pas toujours suffisantes pour pouvoir subventionner l'ensemble des parcelles et logements à vocation sociale. Ce système permet néanmoins d'augmenter le niveau des recettes des opérations urbaines. Il favorise aussi une certaine mixité sociale dans les nouveaux quartiers.

- **Au Sénégal : la mise en place d'un fonds spécifique**

L'opération de PIS, également, combine plusieurs financements. La Banque mondiale préfinance les infrastructures, les équipements et réseaux sur le site et dans la zone de relogement. Le foncier nécessaire est mis à disposition par l'État par le biais d'expropriations pour cause d'utilité publique. L'État finance par ailleurs toutes les indemnisations. Les coûts assumés par l'État sont financés sur des budgets alimentés par des taxes fiscales (véhicules, carburant, etc.) et via le Fonds de restructuration et de régularisation foncière (FORREF).

---

[146] *Les ressources du FSH représentaient près de 150 millions d'euros pour l'année 2009.*

[147] *L'aide à mobiliser par l'État représente 50 % du coût des travaux d'équipement des opérations de restructuration.*

[148] *Un ménage « restructuré » est réinstallé dans le même quartier, éventuellement à un emplacement différent. Un ménage recasé est déplacé dans un quartier où il auto-construira son logement. Un ménage relogé est déplacé dans un logement collectif construit par l'opérateur technique.*

Le Fonds de restructuration et de régularisation foncière (FORREF)

Créé en 1991 pour financer les opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers d'habitat spontané, le FORREF a démarré ses activités en 1997[149]. Il est alimenté par :

– les bénéficiaires des projets, sur les fonds qu'ils versent pour l'obtention des droits de superficie et une contribution éventuelle aux frais d'aménagement ;

– les collectivités locales des territoires concernés par les opérations ;

– les bailleurs de fonds ;

– les subventions de l'État ;

– le produit généré par les dépôts du Fonds.

Plusieurs difficultés empêchent le bon fonctionnement du Fonds parmi lesquelles le principe d'unicité de caisse avec le Trésor public, le non-versement de la participation des communes et la faible récupération des coûts dus par les ménages.

Le Fonds n'est par ailleurs pas suffisant pour financer des actions de développement significatives dans les quartiers, une fois ces derniers restructurés.

Enseignements et recommandations

- **Des coûts à supporter qui varient en fonction du type d'opération**

Les améliorations ou réhabilitations légères peuvent plus facilement valoriser le patrimoine existant et requièrent moins d'investissement de la part des familles. L'apurement de la situation foncière et la mise à niveau du quartier en matière d'infrastructures et de services, qui sont à la charge des collectivités publiques, peuvent en revanche s'avérer complexes et coûteux. Des approches progressives et négociées en la matière permettraient d'étaler ces coûts dans le temps. Elles éviteraient qu'un saut qualitatif trop brutal entraîne une valorisation rapide du foncier et de l'immobilier, qui peut être source de nombreuses dérives.

Les opérations de résorption qui entraînent des recasements et des relogements peuvent plus facilement donner lieu à des systèmes de péréquation à l'échelle de l'opération : récupération de ressources par la libération de l'emprise initiale, produits de péréquation sur le site d'accueil. L'aménagement de sites vides est également plus facile et souvent moins coûteux que celui de sites occupés. Cependant, le coût des déplacements et du suivi nécessaire alourdissent le bilan de ces opérations, qu'il soit en partie à la charge des familles, comme dans le cas marocain, ou qu'il soit financé par la collectivité publique, comme dans les cas mauritanien et sénégalais.

Les restructurations lourdes avec aménagement du quartier d'origine et d'un site d'accueil cumulent les avantages et inconvénients des deux autres types d'opérations.

[149] *Le décalage entre création et démarrage s'explique par des lenteurs administratives, des hésitations et conflits au sein de l'administration concernant cet outil innovant et touchant le domaine très sensible du foncier. Cf.* Papa Babacar Diouf, « L'ingénierie économique et sociale dans les projets de lutte contre l'habitat insalubre à Dakar, Pikine et Guédiawaye (Sénégal) », pp. 225-243, in Julien Le Tellier, Aziz Iraki (coordinateurs), Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions, L'Harmattan, Paris, 2009, INAU, Rabat, 2010.

- **Des opérations qui nécessitent dans tous les cas des subventions**

Le montage financier d'opérations urbaines destinées à améliorer les conditions de vie et d'habitat de quartiers logeant en majorité des familles modestes doit comporter une part importante de subventions. Celles-ci portent sur différents aspects : le foncier, les infrastructures, les équipements et services, l'accès à l'habitat, le développement socio-économique, etc., selon une économie globale et un montage qui peuvent être relativement complexes.

Le cas marocain et, dans une moindre mesure, l'exemple sénégalais[150], montrent que la solidarité nationale peut jouer de manière à orienter des ressources de l'État en direction de ces quartiers[151]. Cela suppose que l'opération ne soit pas considérée comme une initiative isolée mais qu'elle s'inscrive dans le cadre de politiques publiques, existantes ou à renforcer.

Du fait des faibles ressources publiques nationales et internationales destinées aux quartiers précaires, il est difficile d'espérer atteindre le niveau de subventions qui serait nécessaire, en misant sur ces seuls moyens.

Améliorer les ressources de l'État afin de les destiner aux quartiers précaires relève, par ailleurs, de réformes à long terme et d'une forte volonté politique qui n'est pas toujours manifeste.

En attendant, et pour ne plus dépendre des bailleurs de fonds en restant des initiatives ponctuelles, les opérations urbaines doivent chercher à améliorer leur équilibre financier. Cela suppose une réduction des coûts d'intervention, avec priorité à une régularisation-réhabilitation visant la consolidation progressive des quartiers précaires, et avec garantie de leur reconnaissance légale. Cela suppose parallèlement un accroissement des recettes pour toutes les opérations, y compris pour financer celles au cours desquelles les déplacements et la restructuration lourde sont inévitables.

Des expériences menées en Amérique latine montrent que le bilan financier des opérations est positif, si on le mesure en termes de plus-value foncière et immobilière acquise pour les propriétaires, et en termes d'amélioration de l'accès aux services. Reste à savoir comment utiliser la richesse créée pour financer l'urbanisation, ce qui veut dire généraliser des systèmes de péréquation foncière et immobilière[152].

- **Diversifier l'aide internationale**

Les États de nombreux pays africains ne peuvent, le plus souvent, supporter l'ensemble des coûts liés aux opérations et aux programmes de résorption de l'habitat précaire. Les moyens existants sont prioritairement alloués à la réalisation au détriment des actions d'accompagnement, en amont et en aval des opérations.

Les bailleurs de fonds soutiennent activement les États, les collectivités territoriales ou les opérateurs. Cependant, l'aide prend le plus souvent la forme de prêts bonifiés à long terme et finance principalement les investissements.

Les bailleurs de fonds devraient diversifier l'objet de leurs financements en incluant des activités qui sont en général insuffisamment financées[153] : en amont des opérations, leur inscription dans les politiques et dynamiques urbaines, la mobilisation et le renforcement des collectivités locales, l'accompagnement post opérationnel[154] et l'accompagnement social tout au long du processus. Ce serait sans doute un moyen efficace pour que les directives opérationnelles des bailleurs soient réellement suivies.

---

150 *Les coûts sont très importants et ne pourraient certainement pas être assumés à grande échelle. La particularité de l'opération tient à la construction d'une autoroute à péage, ce qui n'est pas reproductible.*

151 *Ailleurs, le même raisonnement s'appliquerait à l'échelle des collectivités territoriales.*

152 *Cf. Edésio Fernandes, Regularization of Informal Settlements in Latin America, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.*

153 *Le financement de l'AFD à l'Agence de développement social du Maroc pour la mise en place d'un programme d'ingénierie sociale innovant va dans ce sens.*

154 *Cf. la fiche n° 2 : Où commencent et où s'arrêtent les opérations ? Quel pilotage assurer ?*

- **Adapter les normes urbaines au contexte**

Bien souvent ces aides sont conditionnées par l'application de normes urbaines ou de construction qui sont élevées donc coûteuses. Bien que fondés sur des principes d'équité et de lutte contre la pauvreté, les standards imposés ne sont pas toujours en adéquation avec les modes de vie dans les quartiers populaires ni avec les capacités de paiement des habitants[155]. Ceci peut contraindre à partir des familles incapables de faire face aux nouveaux coûts. Réfléchir et inciter les opérateurs techniques à adapter les normes en vigueur permettrait de réduire les coûts d'aménagement et ceux laissés à la charge des familles (en matière de services urbains ou de logement).

- **Des innovations nécessaires en lien avec les politiques publiques**

Le financement est un champ qui doit faire l'objet d'innovations, pilotées par les pouvoirs publics. Au vu de l'ampleur des problèmes urbains et des quartiers à restructurer, des modèles moins consommateurs de financements publics et internationaux, tout en étant équitables, doivent être développés. L'accès au foncier et au crédit sont les deux variables stratégiques de l'accès à l'habitat pour les groupes les plus pauvres[156]. Les pistes à explorer doivent privilégier ces deux aspects.

La gestion du foncier : une clé pour des opérations équitables

De nombreuses expériences existent sur tous les continents pour résoudre la question de l'accès au foncier. Au vu des importantes plus-values foncières possibles dans les opérations urbaines, elles constituent une source potentielle de financement des investissements urbains. La création d'agences foncières en charge de constituer et gérer des réserves foncières, le remembrement foncier, qui permet de redistribuer et réorganiser le foncier, le « *land sharing* » qui oblige les investisseurs à participer au financement du relogement des habitants sur place ou ailleurs en échange du foncier et de droits à bâtir, les concessions sociales qui réservent certains terrains pour de l'habitat social avec des normes adaptées, etc., sont quelques exemples d'expérimentations tentées en Europe, en Amérique latine ou en Asie. Cela suppose que l'État se réapproprie en toute transparence une partie de la rente foncière qui sert actuellement les intérêts d'une minorité de spéculateurs fonciers et de politiciens.

L'accès au crédit progressif et à des produits logements adaptés

L'accès au crédit renvoie à l'accès à l'emprunt pour les collectivités locales, les opérateurs, les États[157] et à la mise en place de systèmes de crédit destinés aux ménages.

L'insuffisance et l'inadéquation des dispositifs de crédit à la personne constituent un obstacle majeur au financement des opérations par les familles. Celles qui ne peuvent s'appuyer sur la solidarité et l'entraide familiale ou amicale risquent d'être exclues, de se surendetter ou de ne pas rembourser les prêts consentis.

Des produits logements adaptés, modestes, progressifs et souples doivent pouvoir être proposés aux familles. Les financeurs internationaux et les États nationaux doivent inciter à la création de ces mécanismes de financement : fonds de garantie, aide au refinancement, aide au financement des frais de gestion et de personnel dédié, sont des pistes à explorer.

---

155 *On pense par exemple aux emprises de voiries, souvent inadaptées au faible taux de motorisation constaté sur le terrain. S'il est indispensable d'anticiper l'évolution et la densification des quartiers, à terme, il est également important de réfléchir sur des normes adaptées afin que les coûts des opérations soient maîtrisés.*

156 *Cf. l'étude ACT Consultants-Gret pour la Banque interaméricaine de développement, 2002. Op.cit.*

157 *Cf. l'ouvrage de Thierry Paulais pour des éclairages complémentaires sur cette question. Op.cit.*

Fiche n° 8 - Faut-il « faire payer » ou « payer » les habitants et comment ?

Le point sur la question

- **Pourquoi « faire payer » les habitants ?**

Le principe de la contribution financière des habitants à la prise en charge des réalisations qui les concernent s'est étendu à la plupart des projets de développement dans le contexte des années 80, de l'ajustement structurel, du désengagement des États et de la mobilisation de la société civile.

La participation financière est censée garantir l'adhésion des habitants aux opérations, voire leur « participation » et « l'appropriation » [158] des ouvrages réalisés. Il s'agirait de sortir des schémas d'assistanat, de gagner en efficacité et d'éviter les logiques opportunistes : en effet, les habitants seraient nettement plus regardants lorsqu'il s'agit de leurs propres moyens que lorsqu'il s'agit d'argent public.

La participation financière serait également utile pour lutter contre les logiques spéculatives, par le biais de l'investissement demandé et, éventuellement, le recours à l'emprunt. Ceci freinerait les reventes le temps que l'emprunt soit remboursé.

Dans le cadre de projets portés par des collectifs d'habitants constitués en groupes d'épargne[159], la contribution financière jouerait un rôle d'effet levier politique et financier pour attirer des financements publics ou privés complémentaires et interpeller les décideurs politiques locaux.

Un autre argument est de nature économique : la contribution financière des habitants serait un moyen de réduire le coût des opérations ou d'en améliorer l'équilibre financier.

Enfin, dans le cadre des opérations urbaines, qui apportent des bénéfices individuels et collectifs, il semble légitime de demander aux principaux intéressés de contribuer à des investissements dont ils seront les premiers bénéficiaires.

- **La participation financière des habitants a souvent des limites**

Sans remettre en question fondamentalement le principe de la participation financière, il nous faut cependant mentionner plusieurs limites ou risques qu'elle représente.

Certaines critiques insistent notamment sur le fait que les ressorts de la participation ou adhésion sont complexes et dépassent la seule participation financière. La contribution financière ne serait qu'un élément parmi d'autres tels que la confiance ou la méfiance issues d'expériences passées, la qualité des réalisations et des modes de travail de l'équipe du projet, l'influence exercée par les participants dans les processus de prise de décision et de gouvernance du projet, la pertinence du couple investisseur(s)/type d'investissement à financer[160].

---

[158] *Ces deux notions sont relativement floues. Cf. Véronique Dorner, Philippe Lavigne Delville et Emilie Barrau (collab.), Mais pourquoi les bénéficiaires ne paient-ils qu'une partie de leur contribution financière ? Pauvreté, confiance et règles du jeu dans un projet de développement social urbain à Brazzaville, Congo Brazzaville, Gret, Coopérer Aujourd'hui n° 49, août 2006.*

[159] *Selon le modèle promu par Slum/Shack Dwellers International.*

[160] *Véronique Dorner. Op.cit.*

Par ailleurs, la part des contributions serait assez faible comparée au coût total des opérations. Le taux de recouvrement serait souvent décevant par rapport aux prévisions et les frais de gestion ou d'accompagnement pour collecter les sommes reçues, élevés[161].

L'exclusion potentielle des familles modestes, si la contribution exigée est trop importante, est un autre risque non négligeable.

La participation financière des habitants n'est donc pas un principe facile à mettre en œuvre partout, d'un point de vue social et technique. Elle reste néanmoins un principe structurant des opérations actuelles.

- **« Payer » les habitants ?**

Si la question de la contribution financière des habitants est de portée large et concerne aussi bien les opérations urbaines que les projets de développement local ou de microréalisations[162], celle des compensations ou indemnisations[163] est en lien direct avec les restructurations lourdes ou résorptions de quartiers précaires qui occasionnent des pertes financières et des déplacements de personnes.

Les compensations ou indemnisations des habitants ont d'abord des objectifs socio-économiques. En même temps qu'elles distribuent des bénéfices, les opérations peuvent en effet occasionner différents types de pertes matérielles ou immatérielles pour les familles : perte de foncier, destruction de biens, déplacements dans des zones excentrées par rapport aux pôles d'emploi et de services, destruction des liens de voisinage, de lieux symboliques ou culturels, destruction d'activités à caractère économique ou agricole, etc.

L'objectif est alors de minimiser les pertes occasionnées et de réduire les risques d'appauvrissement en indemnisant les personnes concernées via un versement d'argent ou l'octroi de compensations en nature.

En la matière, la directive 4.12 de la Banque mondiale précise que toute opération impliquant des déplacements involontaires de personnes doit inclure des mesures d'indemnisation effective *au coût intégral de remplacement pour la perte de biens directement attribuables au projet*, et ce *quel que soit le statut d'occupation des populations*. Elle indique par ailleurs que les habitants déplacés doivent bénéficier pour leur réinstallation d'une aide qui peut prendre la forme d'indemnités de déplacement. L'ensemble de ces aides doit être versé avant le déplacement des personnes concernées.

Comparé aux pratiques antérieures de « déguerpissement », et aux positions de la Banque mondiale dans les années 80, ces directives représentent une réelle avancée. Elles reconnaissent la valeur des investissements réalisés et du patrimoine détenu par les familles ainsi que les pertes occasionnées par les déplacements. Par extension elles confèrent des droits et une certaine légitimité aux quartiers précaires et à leurs habitants. Elles engendrent cependant des coûts importants dont le financement reste à la charge des États ou des collectivités territoriales.

À l'instar de la contribution financière des habitants, le principe de leur indemnisation dans le cadre d'opérations de restructuration ou résorption de quartiers précaires se diffuse. Souvent les deux coexistent : les habitants sont indemnisés et contribuent financièrement aux coûts d'aménagement ou de reconstruction. Plusieurs modalités sont possibles et posent de nombreuses questions de mise en œuvre et de financement.

---

[161] *Papa Babacar Diouf, « L'ingénierie économique et sociale dans les projets de lutte contre l'habitat insalubre à Dakar, Pikine et Guédiawaye (Sénégal) », pp. 225-243, in Julien Le Tellier, Aziz Iraki (coordinateurs), Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions, L'Harmattan, Paris, 2009, INAU, Rabat, 2010.*

[162] *Cf. les Accords de Cotonou et les prescriptions de l'Union européenne.*

[163] *Ces deux termes sont utilisés indifféremment pour évoquer les moyens, en espèces ou en nature – indemnisations – versés aux familles en échange – compensation – des pertes matérielles ou immatérielles subies lors d'opérations qui les contraignent à se déplacer.*

- **Les contributions comme les indemnités prennent différentes formes**

La participation financière des habitants aux opérations peut prendre différentes formes. Elle peut être en espèces, en nature via la valorisation du travail, du foncier[164], du bâti existant ou des matériaux de construction accumulés. Elle peut financer le foncier, le logement, les équipements ou services publics ou le développement d'activités économiques. Le plus souvent, elle concerne le paiement du lot, du logement et le raccordement individuel aux services urbains d'eau, d'électricité et d'assainissement. Le point le plus problématique concerne le financement du logement.

Les indemnisations, elles, peuvent être en espèces ou en nature (attribution d'un lot, d'un logement), forfaitaires, déclinées en plusieurs catégories ou encore évaluées au cas par cas. Concernant l'estimation des biens détruits entièrement ou partiellement, elles peuvent prendre en compte les bâtiments servant de logement uniquement, les impenses, le terrain, les locaux d'activités économiques, qu'ils fassent partie ou non du logement, les cultures ou parcelles agricoles exploitées.

Concernant les frais de déplacement et d'installation, les indemnisations peuvent être forfaitaires ou concerner une grande variété de dépenses spécifiques : aide au paiement d'un loyer, frais techniques, administratifs et taxes diverses, aide à la construction, au raccordement individuel aux services urbains, frais de déménagement, etc.

Retours d'expériences

- **Au Sénégal, une approche au cas par cas**

Dans le cas de l'opération de réhabilitation/restructuration – régularisation de Pikine Irrégulier Sud, les deux questions ont été traitées simultanément[165] : chaque concession affectée a fait l'objet d'une évaluation financière précise. Celle-ci prend en compte la taille de la parcelle occupée, le bâti, l'existence éventuelle de revenus locatifs ou économiques dans le cas d'un commerce, les impenses, etc. Elle se fonde sur le coût de remplacement au prix du marché sans application d'un coefficient de vétusté.

Les attributaires détenteurs d'un permis d'occuper sur leur parcelle d'origine ont le choix entre accéder gratuitement à un nouveau logement livré clés en main sur la zone de relogement ou recevoir une indemnisation financière équivalente à la valeur de leur patrimoine d'origine. Très peu de propriétaires ont opté pour l'indemnisation en espèces. Les attributaires qui ne sont pas détenteurs d'un permis d'occuper n'ont pas le choix ; on leur propose un relogement.

Si la valeur du patrimoine d'origine est inférieure au prix du logement attribué, l'attributaire devra payer la différence moyennant un échelonnement des versements sur plusieurs années. Le solde de la contribution devra être versé au maximum trois ans après l'attribution du nouveau logement.

Pour faciliter le versement de cette contribution, le projet organise les habitants et leur permet d'ouvrir un compte au nom du GIE. Ceci permet au chef de concession ou à son représentant de constituer progressivement et à son rythme l'épargne nécessaire pour régulariser sur le plan foncier la parcelle qu'il occupe et en devenir ainsi propriétaire.

L'équipe du projet a privilégié les indemnisations en nature pour minimiser le versement de liquidités aux attributaires. Il s'agissait également de s'assurer que les femmes et les enfants, dépendant des décisions prises par le chef de famille (qui peut avoir plusieurs femmes), conservent un logement.

L'évaluation des pertes au cas par cas a été longue (quatre mois pour couvrir 1 800 concessions). De nombreuses difficultés ont été rencontrées : méfiance des habitants ou absence lors du passage des enquêteurs, etc.

[164] *Même si la famille ne détient pas de titre de propriété, elle a souvent payé un droit pour s'installer et détient parfois une autorisation temporaire ou permanente délivrée par des membres de l'administration locale.*

[165] *Le travail a été conduit par le groupement Urbaplan-Ingésahel.*

La contribution financière des habitants prend la forme d'un complément à payer, au cas où la valeur du patrimoine initial serait inférieure à celle du nouveau logement, et dans le paiement du lot. Elle est restée symbolique eu égard au coût de l'opération, avec un taux de recouvrement avoisinant les 5 %. Les fonds recouvrés ont financé l'administration foncière, pour l'enregistrement des nouveaux logements attribués.

- **En Mauritanie, des opérations « cadeau »**

Dans le cas de l'opération de restructuration de la *kebbé* d'El Mina à Nouakchott, la contribution financière des habitants a été écartée, du fait 1) des niveaux de revenus et de dépenses extrêmement faibles pour la très grande majorité des habitants du quartier (mis en évidence dans les enquêtes socio-économiques) et 2) du risque de revente des parcelles attribuées, le paiement d'une contribution donnant lieu à l'établissement d'un reçu de l'administration susceptible d'être monnayé.

L'indemnisation a été posée comme un principe structurant de l'opération. Chaque ménage déplacé sur une zone de recasement a reçu une somme forfaitaire de 70 000 MRO (soit 170 euros environs)[166]. Cette somme devait couvrir les frais de démontage et remontage de la ou des baraques ainsi que le transport des matériaux. Elle était versée en chèque juste avant le déplacement. L'État a très largement encouragé les familles à réinvestir cette somme dans l'accès au programme d'amélioration de l'habitat Twize[167]. Les ménages éligibles réinstallés *in situ* n'ont pas été indemnisés, même si certains d'entre eux ont eu à se déplacer pour « entrer » dans la parcelle attribuée.

La remise des chèques d'indemnisation aux personnes déplacées



© Aurore Mansion.

Cette approche a coûté cher à l'État qui a pris en charge la totalité des 614 millions d'MRO (soit 1,5 million d'euros environ) versés au titre de l'indemnisation. Elle a permis de faire adhérer très largement les ménages au projet et de le mettre en œuvre relativement rapidement (quatre ans pour déplacer

[166] *Ce qui correspond à près de trois fois le revenu moyen mensuel des ménages dans la kebbé.*

[167] *Le programme Twize proposait un crédit habitat intéressant, une subvention et la prise en charge de la construction de modules ressemblant fort aux chambres construites par la majorité des familles maures de Mauritanie.*

et réinstaller les 14 000 ménages que comptait le quartier en 2001). Le choix d'une indemnisation forfaitaire qui ne prend en compte ni le patrimoine d'origine, ni les revenus des ménages est discutable. Il est compensé par la gratuité des lots et le choix de critères d'éligibilité souples ayant permis de distribuer plus de foncier que prévu initialement. Par ailleurs, la particularité de la *kebbé* était que l'habitat, sous forme de baraques de bois et de tôle, était très homogène, facilement démontable et remontable en une seule journée.

Même s'il n'existe pas d'évaluation chiffrée disponible, tout laisse penser que le système de double compensation (indemnisation et gratuité des lots) constitue l'un des facteurs déterminants au phénomène de revente observé aussi bien dans le quartier d'origine que dans les zones de recasement. La plus-value réalisée pour les attributaires était tout à fait intéressante[168]. Les reventes se sont produites « par le haut » lorsqu'elles ont été le fait de familles disposant d'autres terrains ou de propriétaires n'habitant pas le quartier. Elles se sont produites « par le bas », pour des familles très modestes qui ont utilisé cette entrée d'argent inespérée pour survivre, payer un mariage, un enterrement ou des dépenses de santé et qui se sont réinstallées de manière plus précaire, ou sont redevenues locataires.

- **Au Maroc, le recours au tiers associé**

Les lots de recasement de l'opération Essalam Al Loghlam ont chacun une surface de 84 mètres carrés et sont destinés à deux familles. Les constructions sur ce lot suivent un plan standard et obligatoire qui prévoit une hauteur de R+3 (rez-de-chaussée surmonté de trois étages). Chaque ménage se voit ainsi attribuer deux étages.

Le prix du lot est de 6 000 euros, 3 000 euros par ménage. Ce prix est largement subventionné puisqu'il représente moins du tiers du coût de revient total. Il est compensé par une contribution du Fonds de solidarité de l'habitat[169] et par la vente au prix du marché d'autres produits d'habitat par l'opérateur Al Omrane, sur l'assiette foncière de l'opération (système de péréquation). L'opération est également financée grâce à un prêt bonifié à long terme de l'Agence française de développement.

Chaque attributaire a reçu par ailleurs une aide de 15 000 Dh (1 350 euros), soit 3 000 Dh (270 euros) d'aide à la location transitoire pour couvrir les frais entre le moment où la baraque est détruite et celui où le nouveau logement est terminé, et 12 000 Dh (1 080 euros) d'aide à la construction. Les ménages sont par ailleurs exonérés d'une série de coûts pris en charge par l'État ou la municipalité : taxes pour les autorisations de construire, frais d'établissement des plans du logement, exonération des taxes de voirie, etc. Ils sont tenus de payer la totalité du coût du lot à Al Omrane pour obtenir l'autorisation de construire.

Pour construire leur logement, d'un coût moyen de 70 000 euros, les ménages ont eu la possibilité soit de le financer eux-mêmes (ce qui a été le cas d'environ 30 % d'entre eux) soit de recourir à un tiers associé[170] en échange d'une partie de la surface constructible. En général l'accord prévoit que le tiers associé recevra deux étages contre le financement de l'immeuble. Chaque attributaire conservera un seul niveau, correspondant à un logement d'environ 75 mètres carrés de surface nette (l'autre niveau étant gardé par le tiers associé).

Cette formule a permis à près de 60 % des familles, en particulier les moins aisées, de devenir propriétaires d'un logement sans s'endetter[171] ou sans avoir à revendre leur « bon »[172]. Le levier de

---

[168] *La reconnaissance juridique conférée par l'opération aux quartiers (kebbé et zones de recasement) et l'équipement des quartiers ont entraîné une hausse des prix fonciers, malgré l'interdiction de revente et la délivrance de badges sans valeur juridique pour attester des droits fonciers. Le phénomène était plus marqué dans la kebbé du fait de sa localisation géographique avantageuse, proche du centre-ville et d'un niveau d'équipement bien supérieur à celui des zones de recasement. Ayant obtenu le terrain gratuitement, les attributaires qui ont revendu ont réalisé un bénéfice net.*

[169] *Le FSH est un mécanisme de financement mis en place au Maroc à partir d'une taxe sur la production de ciment.*

[170] *Les tiers associés peuvent être des investisseurs, des promoteurs, des travailleurs marocains à l'étranger, etc.*

[171] *Moins de 2 % des ménages ont contracté des prêts bancaires.*

[172] *Bon nominatif octroyé par Al Omrane au ménage attributaire d'une opération de résorption.*

financement généré par cette formule peut couvrir à la fois le paiement du lot[173] et celui de la construction de l'habitation.

Cette expérience constitue une réponse en matière de financement particulièrement intéressante. Les responsables locaux ont cherché à étendre le dispositif à d'autres opérations à Casablanca. Cependant, si elle fonctionne dans le contexte de Casablanca où le foncier est rare et cher, cela ne pourra pas être le cas partout. Par ailleurs, de nombreux litiges entre attributaires et tiers associés, en particulier concernant la qualité de la construction et des finitions ainsi que la distribution des niveaux, ont empêché sa pleine réussite.

Enseignements et recommandations

- **Des choix tout autant sociaux et politiques qu'économiques**

Les différents cas montrent que la question de la participation financière des habitants par rapport à celle de leur indemnisation/compensation ne se pose pas uniquement en termes d'économie mais également en termes d'acceptabilité sociale et politique. Les opérations urbaines n'ont pas été conçues et montées pour être à l'équilibre, mais d'abord comme des programmes de développement à visée sociale. Les choix faits au Sénégal ou en Mauritanie sont avant tout destinés à encourager l'adhésion des habitants et à faciliter le déroulement de l'opération. Ils visent également à garantir qu'elle touchera les bonnes personnes et qu'elle n'aura pas d'impact négatif sur leurs conditions de vie. Cette approche n'est rendue possible que parce que le financement dépend largement du soutien apporté par les bailleurs de fonds.

Le cas du Maroc est différent dans le sens où l'opération est pensée dans le cadre d'un programme national. Le recours au tiers associé est une mesure innovante, bien adaptée aux centres-ville, mais qui ne peut pas s'appliquer dans des zones à faible valeur foncière.

- **Compenser en nature les pertes occasionnées**

L'indemnisation des habitants peut avoir des effets contraires à ceux attendus : encouragement à la spéculation, attraction de personnes extérieures au quartier, perte du logement. Ainsi, lorsque c'est possible, il vaut mieux privilégier des compensations en nature plutôt que le versement d'argent. Cela permet un certain contrôle sur ce qui sera financé mais surtout, cela garantit que la compensation bénéficiera à l'ensemble de la famille et pas uniquement au chef de famille ou à son représentant.

- **Proposer des solutions pour les activités informelles et les locataires**

Par ailleurs, on calculera non seulement les pertes en matière de bâti et d'impenses mais également celles liées à la perte d'activités générant des ressources (location, activités économiques, production maraîchère, etc.). La situation des locataires sera prise en compte. À défaut, ils se trouveront être les grands perdants de l'opération alors qu'ils constituent en général les catégories les plus fragiles.

S'il n'est pas possible de financer ce type de pertes, le site d'accueil prévoira de recevoir des activités informelles. L'opération proposera des solutions de logement accessibles aux locataires.

- **Diversifier les modes de contribution pour ne pas exclure les plus pauvres**

Pour que les plus pauvres ne soient pas exclus, leur contribution doit pouvoir être ajustée à leur niveau de revenus et versée de plusieurs manières : échelonnée sur plusieurs années après la réinstallation ou le relogement, versée en nature (main-d'œuvre, valorisation des matériaux de construction ou biens possédés y compris le foncier, facilités pour développer des activités

[173] *Ce n'était pas systématique mais il est arrivé que le tiers associé paie la quote-part d'un ou des attributaires pour l'achat du lot.*

génératrices de revenus), et ceci de façon non exclusive. La situation des familles doit être abordée au cas par cas. Cette approche peut être longue au départ mais peut faire gagner du temps par la suite en permettant de se préserver des blocages dus à l'insolvabilité.

- **Éviter le surendettement des familles pour l'accès au logement**

Dans les trois cas analysés, de manière très spécifique, le surendettement des ménages pour la construction de leur logement a été évité. Au Sénégal, l'option choisie repose sur la valorisation du patrimoine et des investissements antérieurs réalisés par les familles déplacées. Elle a un coût élevé pour la collectivité, assumable s'il s'agit d'une opération unique. En Mauritanie, le dispositif, *a minima*, laisse les familles construire à leur rythme et selon leurs moyens. Sa faisabilité repose sur la disponibilité foncière et l'étalement de la ville. Au Maroc, la solution passe par le recours à des investisseurs privés – ce qui introduit de la mixité sociale – et par la densification verticale. Cette formule est possible à Casablanca, où le foncier est rare et cher et où l'opération représente une opportunité intéressante pour les tiers associés.

- **Mettre en place des crédits progressifs pour l'accès au logement des familles modestes**

Plus largement, se pose la question de l'accès au crédit pour le financement du logement. Pour parvenir à financer un logement, les familles devront s'engager sur des crédits à long terme extrêmement difficiles à assumer. Le risque que ces crédits ne soient pas remboursés est élevé[174]. Soit on accepte le non-paiement et cela reviendra à une subvention *a posteriori* (avec toutes les difficultés sociales que les efforts de recouvrement auront rencontré) au lieu de l'avoir déterminée/décidée *a priori*. Soit les familles seront expulsées, ce qui pose d'autres problèmes évidents. La question clé est celle des délais de remboursement et de l'adéquation du produit financier proposé au mode de production progressif de leur habitat par les familles[175].

- **Trouver un équilibre entre le « tout payant » et le « tout cadeau »**

Au Sénégal, l'opération combine participation modeste et indemnisations importantes. En Mauritanie le don d'un lot et une indemnisation en espèces s'additionnent sans contrepartie immédiate mais la construction du logement sera à la charge de la famille. Au Maroc, aucune indemnisation n'est prévue mais le prix du lot est subventionné et l'opération s'appuie sur le secteur privé. Les trois exemples illustrent des situations différentes mais finalement, chaque opération combine participation et compensation/indemnisation directe ou indirecte sous forme de subvention à l'opération.

Dans les trois cas, les habitants ont gagné la sécurité d'occupation, bien que l'obtention des titres ait été reportée à plus tard[176]. Les quartiers d'origine comme les sites d'accueil sont aménagés et équipés, même si le niveau d'équipement est parfois insuffisant.

Participation financière ou indemnisation ? Le bon compromis se situe certainement dans la combinaison des deux. L'indemnité devrait être fixée en fonction de ce que les familles ont perdu et la contribution en rapport avec les biens et services auxquels elles auront eu accès grâce à l'opération.

Construire cet équilibre sans exclure les familles modestes requiert un fin travail d'ingénierie financière en lien avec l'ingénierie sociale, travail complexe et rarement mené.

Cela requiert également de mettre en perspective cet aspect du financement avec l'économie globale de l'opération en incorporant tous les coûts immédiats ainsi que les coûts différés.

---

[174] *Cf. les problèmes de surendettement des familles et de taux importants de non-recouvrement au Maroc. Voir également les difficultés du FORREF au Sénégal pour le recouvrement des contributions des familles au paiement de leur lot et du logement.*

[175] *ACT Consultants et Gret, Mécanismes d'accès au logement pour les personnes à faibles revenus en Amérique latine. Le rôle de l'accès au crédit et de l'accès au foncier dans l'accès à l'habitat progressif pour les pauvres. Enseignements tirés de sept études de cas (Chili, Pérou, Mexique, Colombie, Argentine, Inde, Afrique du Sud), 2002, rapport d'étude réalisée pour la Banque interaméricaine de développement.*

[176] *Cf. la fiche sur le foncier.*

Ce champ est encore peu exploré. Il mériterait des recherches complémentaires et le partage d'expériences dans les domaines suivants : crédit et dispositifs innovants de financement du logement, estimation totale des coûts et analyse comparative entre opérations et programmes de plus grande échelle, modalités d'évaluation des pertes et dispositifs d'indemnisation efficaces socialement et techniquement.

Fiche n° 9 - Pourquoi et comment suivre et évaluer les opérations ?

Le point sur la question

- **Aider les responsables d'un projet à en améliorer la qualité**

Le suivi-évaluation est au service de l'amélioration de la qualité d'un projet ou d'une opération. La qualité d'une opération se joue à plusieurs niveaux et phases du cycle de projet. « *La qualité d'un projet dépend de multiples décisions prises à des moments distincts, par des personnes très différentes qui sont elles-mêmes dans des positions très dissemblables vis-à-vis d'un projet particulier* »[177].

Une définition large des dispositifs de suivi-évaluation

Il n'existe pas une mais plusieurs définitions du suivi-évaluation. Chacune correspond à une politique de qualité particulière portée ou promue par une institution spécifique. On peut néanmoins s'essayer à poser une définition suffisamment large pour aider à se repérer dans la série d'approches et d'outils qui existent aujourd'hui. Dans sa note méthodologique sur le suivi-évaluation[178], Daniel Neu définit les dispositifs de suivi-évaluation comme des panoplies d'outils :

– destinées à produire des informations et à les mettre en débat ;

– conçues et activées par le dispositif projet et majoritairement financées sur le budget de ce dernier ;

– contribuant à éclairer les décisions prises durant la mise en œuvre ;

– concourant également à documenter des campagnes d'information et de communication et des processus d'apprentissage et de capitalisation, qui peuvent se dérouler en dehors du cycle de projet.

Cette définition met l'accent sur l'utilité du suivi-évaluation à la fois pendant et après la mise en œuvre des projets.

Ces dispositifs sont donc conçus d'abord pour produire des informations qui soient utiles pour : 1) faciliter la décision, 2) rendre compte de l'exécution d'un projet, et 3) documenter des processus d'apprentissage et de capitalisation.

Cette définition souligne l'utilité du suivi-évaluation pendant la mise en œuvre d'un projet et pour les personnes ou équipes responsables des actions. Elle met l'accent sur des dispositifs de production d'information et d'analyse en continu[179] et leur incidence sur le pilotage et la conduite des projets. Elle s'applique à des dispositifs qui peuvent être internes ou externalisés via des prestations d'expertise courte ou de l'assistance technique présente dans la durée et en étroite interaction avec les responsables des actions.

---

[177] *Daniel Neu, Le suivi-évaluation pour piloter, apprendre et rendre compte, Coopérer aujourd'hui n°72, février 2011, p. 15.*

[178] *Ibid.*

[179] *Ce qui n'empêche pas qu'ils puissent être ponctués par des temps forts d'information, de mise en débat ou de restitution liés à la vie du projet : lancement officiel de l'opération par exemple, bilan à mi-parcours, réorientation significative ou changement important dans l'environnement, clôture d'une opération.*

Les activités qui en découlent se distinguent de l'évaluation au sens strict (l'évaluation est une activité ponctuelle localisée dans le temps) même si « *le suivi-évaluation et l'évaluation rétrospective se réfèrent aux mêmes techniques et s'enrichissent mutuellement. De sorte que de nombreux guides, méthodes et services des agences de coopération internationale font référence au suivi-évaluation* [180] ».

- **Intérêt et limites des dispositifs de suivi-évaluation à dominante quantitative**

Les dispositifs de suivi-évaluation à mettre en place dépendent en premier lieu des objectifs qui sont fixés, de leurs utilisateurs et des destinataires finaux.

De nombreux projets se préoccupent prioritairement de rendre compte aux financeurs de l'état d'avancement des opérations et de la bonne utilisation des fonds alloués. L'objectif premier est de poser les bases d'une continuité des financements et des partenariats. Ces dispositifs mettent alors l'accent sur les procédures (efficacité et efficience), les indicateurs quantitatifs d'avancement et de résultats à court terme.

Ces démarches apportent des données utiles, mais elles comportent des limites : survalorisation des données quantitatives par rapport aux données qualitatives, des informations techniques et financières par rapport aux dimensions institutionnelles, sociales, urbaines ou politiques, des résultats à court terme par rapport aux effets à moyen ou long terme. Elles sont symptomatiques d'une tendance à la standardisation d'approches soumises aux exigences des financements publics internationaux.

Cela pose la question des critères à retenir pour déterminer la réussite et la qualité d'un projet : est-ce que la rapidité d'exécution, de décaissement, la bonne utilisation des fonds, le nombre de réalisations (nombre d'infrastructures, d'équipements, de personnes déplacées, relogées, etc.) sont des éléments suffisants ? Est-il nécessaire d'inclure des aspects plus qualitatifs qui renvoient aux dynamiques sociales et urbaines que l'opération cherche à transformer (réduction de la pauvreté, accès au logement décent, sécurisation foncière, accès aux services, construction de compétences de gestion urbaine, etc.) ? Ou même qui renvoient à l'évolution des politiques publiques et à l'apprentissage institutionnel ? Et dans l'affirmative, quels indicateurs retenir pour les mesurer ? Le nombre et la qualité des logements construits ? L'augmentation des revenus ? L'augmentation de la consommation d'eau potable ? Le sentiment de sécurité foncière ?...

- **Des dynamiques socio-urbaines difficiles à appréhender**

Le champ du changement social et des politiques est plus difficile à appréhender que les champs technique et financier. L'objet d'analyse peut être extrêmement vaste. Il est donc nécessaire de formuler des hypothèses et de sélectionner les phénomènes à observer. Pointer les évolutions, les interpréter, isoler dans les changements constatés les effets d'une action ou d'un projet sont des activités complexes qui requièrent des compétences solides.

Le choix et le renseignement des indicateurs, également, posent problème. Plusieurs indicateurs quantitatifs et qualitatifs doivent être combinés pour rendre compte des réalités et dynamiques à l'œuvre. Pour que ces indicateurs soient disponibles, des enquêtes socio-économiques sont nécessaires.

De même, la mesure de l'impact suppose que l'on dispose des données à un temps « t », à comparer aux données à un temps « t+ ». Ces informations sont rarement disponibles. Par ailleurs, « *la démarche ne consiste pas à dire que l'évolution de tel indicateur est une mesure de l'efficacité d'une action. Dès lors que l'on constate une variation, elle implique de s'interroger sur ses différentes significations possibles, de considérer cela comme l'indice d'une modification de la situation et d'émettre des hypothèses sur le sens à lui donner, en se demandant chaque fois si cette variation est effectivement imputable à l'action engagée.* »[181]

---

[180] *Aude de Amorim, Bernadette Cavelier, Michael Ruleta, Yves Yard, ministère des Affaires étrangères, Guide de l'évaluation, DGCID, bureau de l'Évaluation, Paris, juin 2005.*

[181] *Vincent De Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraisse,* L'ingénierie sociale, *collection Alternatives sociales, Syros, Paris, 1995, p. 121. Troisième partie de l'ouvrage qui porte sur l'évaluation dynamique, p. 164.*

L'absence de références et de méthodes consolidées constitue certainement un obstacle majeur à une meilleure prise en compte des dimensions sociales et des politiques urbaines dans les dispositifs de suivi-évaluation. Il s'agirait certainement d'un sujet de recherche et d'expérimentation à promouvoir.

- **L'émergence de démarches interactives qui renouvellent le rôle de l'évaluateur**

« *Le suivi-évaluation est l'affaire de tous les acteurs avant d'être une panoplie d'outils plus ou moins performants. (…) Il est donc avant tout un état d'esprit, une philosophie de l'action et une manière de concevoir l'intervention dans une perspective de développement à laquelle les outils doivent être soumis et non l'inverse.* »[182]

Cette conception du suivi-évaluation exclut des dispositifs restreints à un petit groupe de personnes, qui produirait et conserverait en son sein les informations. Une seule personne ou équipe ne pouvant entièrement contrôler l'ensemble du processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un projet, il est nécessaire au contraire de croiser les regards. Cette confrontation des points de vue et intérêts divergents est nécessaire pour la compréhension des réalités observées et l'ajustement de l'action.

Des méthodes qui favorisent l'association d'un plus grand nombre d'acteurs (opérateurs, élus, prestataires, habitants, etc.) émergent progressivement. Cela implique l'évolution du rôle du responsable du suivi-évaluation qui sera en charge de faire la synthèse des informations recueillies. Il devient à la fois un « *expert technique (capable de mener des recherches pertinentes), un gestionnaire politique (capable d'orchestrer l'implication de divers groupes d'intérêts) et un négociateur (capable de canaliser et de mesurer le bien-fondé des requêtes d'information des différentes parties). Ce nouveau rôle devrait en principe permettre à l'évaluateur d'être à la fois objectif dans sa démarche, équitable vis-à-vis des différentes parties prenantes et capable de produire une information utile. Quel défi !* »[183]

Ces approches soulignent l'importance de la participation des attributaires, familles et personnes concernées par les opérations, qui sont rarement interrogés. On considère souvent que le suivi-évaluation est l'affaire des responsables des actions et des experts. Pourtant, on ne peut « *faire l'économie du recueil des "points de vue" des sujets pour lesquels l'action est menée, points de vue qui sont par nature* subjectifs. *La question n'est pas de les rendre* objectifs. *Elle est de les* prendre en compte.[184] »

Trois grandes familles d'outils

Dans sa note méthodologique sur le suivi-évaluation[185], Daniel Neu distingue trois grandes familles d'outils :

– pour collecter ou produire des informations et les traiter : outils de suivi (systèmes d'information, bases de données, etc.), études et enquêtes, systèmes de veille sur les données produites par d'autres, évaluations externes, études d'impact ;

– pour faciliter les débats et la prise de recul : revues de projets, missions de monitoring et de supervision ;

– au service de l'apprentissage collectif : auto-évaluation assistée, capitalisation.

Les outils de suivi-évaluation sont à concevoir sur mesure en fonction du projet, de ses enjeux (et donc des rapports de force à l'œuvre), de ses objectifs formels et élargis, et de sa gouvernance (à qui est destinée l'information produite ? Comment sera-t-elle partagée ? Qui pilotera les changements éventuels qu'elle induit ?).

[182] *François Navez-Bouchanine (dir.), 1996, L'évaluation des projets de développement urbain, Les Éditions Magrébines, AERAU, INAU, SNEC, p. 17.*

[183] *Ibid., p.42.*

[184] *Vincent de Gaulejac et al., op. cit., p. 203.*

[185] *Daniel Neu, ibid.*

Retours d'expériences

- **En Mauritanie : un suivi-évaluation peu utilisé par les décideurs**

Le suivi-évaluation de l'opération de restructuration de la *kebbé* d'El Mina était défini dans le Plan d'action de réinstallation (PAR). Les objectifs généraux suivants lui étaient assignés :

- évaluer la conformité de la mise en œuvre avec les objectifs et les méthodes précisés dans le PAR, et évaluer l'impact du PAR sur les revenus et les niveaux de vie ;
- suivre les situations présentant des difficultés sociales ou économiques particulières issues du processus de déplacement et de réinstallation.

Les indicateurs pour l'évaluation étaient :

- la conformité entre familles éligibles et familles réinstallées, la base de données issue du recensement servant de référence ;
- les indicateurs de revenu et de niveau de vie rendus disponibles grâce à des enquêtes socio-économiques.

Le suivi-évaluation portait principalement sur la dimension sociale de l'opération et visait à mesurer son impact sur les familles de la *kebbé*. Les indicateurs disponibles n'étaient néanmoins pas suffisamment fiables (notamment le recensement).

Le suivi a évolué au cours de l'opération. Il a d'abord été confié, dans la phase de viabilisation, à une ONG locale (Tenmyia). Lors de la phase pilote du remembrement portant sur deux carrés il a été directement assumé par la cellule de réinstallation de l'ADU avec l'appui d'une ONG internationale (Gret)[186].

La pression politique que subissait l'ADU pour faire avancer l'opération sur le terrain a orienté le suivi-évaluation dans le sens de la production de données d'avancement (nombre de ménages réinstallés, nombre de ménages restants, taux de déplacement par jour, etc.). L'assistance technique du Gret a été mobilisée principalement pour produire ces données.

L'opération d'El Mina devait servir de base au montage de futures opérations et notamment à la restructuration des *gazras*[187]. L'État, qui avait promis de restructurer toutes les *gazras* de la ville en trois ans, a lancé les opérations en reproduisant à l'identique la méthode employée à El Mina sans avoir pris le temps d'en évaluer l'impact et de l'ajuster aux particularités des *gazras*[188].

- **Au Maroc : la primauté du quantitatif mais une étude d'impact social recommandée par le bailleur**

Le suivi du PVSB est basé essentiellement sur des indicateurs quantitatifs cherchant à mesurer les réalisations physiques (nombre de baraques démolies, taux de construction dans les sites d'accueil, nombre d'équipements socio-collectifs construits) et économique (nombre de titres fonciers émis, recouvrement financier). Un suivi financier est en parallèle effectué par l'opérateur public en charge des interventions. Au-delà de ces préoccupations, les responsables du programme n'ont pas cherché à intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales dans la mesure du PVSB faute d'une vision globale et d'objectifs clairement définis lors de sa conception (lutte contre la pauvreté, etc.)[189].

---

186 *L'ADU n'a pas fait appel à de l'assistance technique lors de la phase de généralisation.*

187 *Contrairement à la kebbé, davantage homogène sur le plan bâti et foncier, les gazras sont des quartiers relativement mixtes sur les plans social, bâti et même foncier, certains habitants étant détenteurs de permis d'occuper ou de titres fonciers. Cf. Hélène Julien, Aurore Mansion, Virginie Rachmuhl, Étude pour la restructuration des quartiers précaires de Nouakchott. Étude d'impact social (rapport), Gret-Urbanis pour l'ADU, juin 2008.*

188 *Notamment la présence de bâti en dur, ce qui n'était pas le cas à El Mina.*

189 *Rappelons que le programme a été lancé dans l'urgence suite aux attentats kamikazes de 2003.*

Plusieurs évaluations transversales[190] ou sectorielles[191] du programme ont été réalisées au titre des engagements du ministère en charge de l'Habitat avec les organismes internationaux et les bailleurs de fonds parties prenantes du PVSB. Bien que ces études aient pour la plupart insisté sur la nécessité d'un suivi plus qualitatif du programme, celui-ci continue à ne rendre compte que des réalisations physiques sans référence à la nature sociale des actions.

Une étude d'impact social des opérations du PVSB[192], dont l'opération Essalam Al Loghlam à Casablanca, a toutefois été engagée dans le cadre de l'appui financier de l'AFD à l'opérateur public Al Omrane. Cette étude s'est donné pour objectif d'apprécier les changements (économiques, sociaux, environnementaux) issus des interventions et leur contribution à l'amélioration des conditions de vie des ménages déplacés. Ces travaux devraient contribuer à une meilleure connaissance des effets et des bénéfices des opérations de résorptions des bidonvilles, au-delà des objectifs opérationnels définis par le ministère. On peut espérer qu'ils puissent nourrir l'action future à travers une plus grande prise en compte de la dimension intégrée des opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Enseignements et recommandations

- **Des dispositifs de suivi de l'exécution plus que d'aide à la décision**

Les exemples montrent que les dispositifs de suivi-évaluation mis en place sont globalement assez limités. Pilotés par le maître d'ouvrage délégué, qui est un opérateur technique, ils servent surtout à suivre l'avancement technique et financier de l'opération et à rendre compte aux décideurs politiques et aux financeurs externes. Ils semblent peu contribuer à la prise de décision, qui relève d'exigences et de logiques avant tout politiques.

Malgré le cadre et l'assistance méthodologique proposés par les bailleurs de fonds, la prise en compte des effets sociaux reste faible. Les freins méthodologiques jouent certainement un rôle, de même que les freins culturels et politiques.

Le suivi-évaluation des opérations est par ailleurs totalement déconnecté d'une réflexion sur leur impact urbain. Les opérations ne sont pas mises en perspective avec le marché local de l'habitat (besoins en terrains et logements pour les différentes catégories sociales, dynamiques des marchés foncier et immobilier), avec une programmation des infrastructures, des services urbains et des équipements sociocollectifs à l'échelle de la ville, avec les densités possibles ou souhaitables, les incidences en matière de mobilité et de transport public, les projections démographiques à cinq, dix ou quinze ans, l'estimation des coûts et des sources de financement possibles, ou encore les compétences existantes ou à renforcer à cette échelle pour gérer tout cela[193].

Ceci est symptomatique de logiques de projet circonscrites dans l'espace et le temps. Cela renvoie également à un mode de production de la ville qui procède par juxtaposition et succession d'opérations isolées, sans vision prospective à l'échelle de la ville, sans articulation avec des outils de planification urbaine existants ou à créer, des réformes institutionnelles, des politiques et réglementations locales à impulser. Le mode de pilotage des opérations et des programmes, sous contrôle direct des instances étatiques et non des collectivités territoriales, constitue certainement le principal facteur d'explication.

---

[190] *Fouad Benchakroune, Khalid Nabil, Évaluation du programme "Villes sans bidonvilles", ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Développement territorial, Nena Urban Forum, janvier 2008. Anthony G. Bigi (dir.), Analyse d'impact social et de la pauvreté du programme Villes sans bidonvilles. Rapport final, Banque mondiale, juin 2006.*

[191] *Olivier Toutain, Bilan évaluation du dispositif d'accompagnement social dans les opérations de résorption de l'habitat insalubre, holding Al Omrane, juin 2008.*

[192] *Étude d'évaluation et d'impact du programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles (PARHIB), holding d'aménagement Al Omrane, groupement Gret-Area, 2011.*

[193] *La même remarque vaudrait pour les questions environnementales. Les projets financés par la Banque mondiale comportent la réalisation d'études d'impact environnemental ex ante. Nous n'avons pas d'éléments sur les mesures de mitigation qui sont préconisées ni sur le suivi qui est fait de leur mise en œuvre.*

- **Une condition préalable : l'implication des décideurs politiques**

Les études de cas montrent que sans le soutien des décideurs, les données et analyses issues du suivi-évaluation ne permettent pas d'infléchir les orientations stratégiques. « *L'implication des décideurs est essentielle. (…) c'est cette décision qui confère aux évaluateurs internes et externes la légitimité et les moyens de leur intervention.*[194] »

Cette question n'est pas simple, d'une part parce que la communication entre niveaux techniques et politiques n'est pas toujours fluide. En principe, les services ou opérateurs techniques fournissent des outils d'aide à la décision qui doivent être compris et utilisés par les décideurs politiques. Dans les faits, cette complémentarité ne fonctionne pas toujours bien.

Les freins ne sont pas seulement méthodologiques. Ils sont également politiques et culturels, les dispositifs de suivi-évaluation étant en général définis par les maîtres d'ouvrage ou les opérateurs techniques, qui n'accordent que peu d'importance au suivi des indicateurs sociaux des projets.

Même lorsque des questionnements sur la portée sociale et urbaine des opérations sont inclus dans les dispositifs de suivi-évaluation, les résultats et analyses produites sont peu utilisés par les décideurs pour réorienter les actions, en programmer de nouvelles ou orienter les politiques publiques. Pris isolément ou instrumentalisés ils servent même parfois à justifier des interventions ou politiques générant plus d'exclusion et de ségrégation urbaines.

- **Financer des recherches et des expérimentations pour améliorer et élargir le suivi-évaluation**

Ces recherches et expérimentations mettront l'accent sur :

- la production de méthodes et d'indicateurs pertinents en matière de renforcement institutionnel, d'impact social et économique, d'impact urbain (et environnemental) ;
- la mise en pratique de ces méthodes avec des maîtres d'ouvrage volontaires.

- **Organiser la mise en débat public des effets et impacts des opérations**

Il s'agira de mettre autour de la table les différents acteurs (ministères, bailleurs de fonds, collectivités locales, opérateurs, ONG, organisations communautaires, etc.) afin de définir, valider et respecter des objectifs communs aussi bien lors de la mise en œuvre du projet que sur le long terme. C'est un travail de longue haleine, difficilement mesurable car « *il est beaucoup plus difficile d'évaluer* objectivement *le renforcement de capacités que l'atteinte d'objectifs opérationnels*[195] ».

Cette mise en débat peut préfigurer de futurs espaces publics de concertation et de formation d'alliances locales autour des opérations urbaines et de leurs enjeux à l'échelle de la ville.

- **Le rôle des bailleurs de fonds pour améliorer la qualité des opérations**

Les bailleurs de fonds peuvent offrir un cadre stimulant, en étant plus vigilants sur la mise en pratique des principes qu'ils promeuvent. La directive opérationnelle 4.12 de la Banque mondiale insiste sur l'importance de la minimisation des déplacements involontaires, celle des démarches participatives et de l'implication des collectivités locales. Les exigences de décaissement prennent cependant souvent le pas sur la qualité du projet et l'application des directives.

---

[194] *Vincent de Gaulejac et al., op. cit., p. 194.*

[195] *Castellanet C. et Blanc C. Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances, AFD, série Évaluation et capitalisation, N° 10, Paris, 2007.*

Plusieurs mesures concrètes peuvent être prises pour faire avancer les choses sur le terrain :

- introduire les aspects sociaux dans les négociations préalables au financement d'une opération entre décideurs nationaux ou locaux et agences de coopération, et en faire un critère de décision pour le financement d'une opération ;
- financer des dispositifs d'assistance technique sur une certaine durée ;
- prévoir un volet suivi-évaluation conséquent et relativement autonome dans ces projets, qui fera si nécessaire appel à de l'assistance technique, et inclure dans le cahier des charges l'obligation de mettre en place des dispositifs de suivi-évaluation inclusifs, en conduisant des démarches interactives et des mises en débat des résultats ;
- impulser des démarches de capitalisation d'expériences et d'échanges de pratiques afin de renforcer les processus d'apprentissage et de construction institutionnelle, et d'apporter des enseignements pour de futures opérations ;
- conditionner le financement de nouvelles opérations aux résultats des évaluations d'opérations précédentes.

Au sein des agences de coopération, des progrès peuvent être faits, au moins dans deux directions :

- améliorer la cohérence des politiques et des programmes d'aide au développement urbain, qui, d'un côté, appuient la décentralisation et la lutte contre la pauvreté ou l'atteinte des objectifs du millénaire, et de l'autre financent des opérations où ces dimensions sont mal prises en compte. Cela renvoie à des changements organisationnels à l'intérieur des agences de coopération, dans le sens d'un décloisonnement des services, des compétences et d'un meilleur partage d'expériences ;
- faire évoluer les cadres de référence ou les directives opérationnelles, en intégrant les acquis de l'expérience.

Conclusion

Les opérations de réhabilitation/restructuration/résorption de quartiers précaires représentent un enjeu majeur pour les villes du Sud. La situation est extrêmement préoccupante dans les villes africaines compte tenu du nombre élevé de personnes qui vivent dans des conditions difficiles[196] et des perspectives de croissance démographique à court et moyen terme. Au niveau économique, elles influent de manière décisive sur les capacités de développement des pays (infrastructures économiques, mobilité urbaine, etc.). Le secteur de la construction est particulièrement concerné dans la mesure où il constituera, sans doute, l'un des moteurs de la croissance des prochaines décennies en Afrique. Au niveau sociopolitique, les quartiers précaires cristallisent les craintes de développement de la violence et de la criminalité menaçant la sécurité publique. Le poids politique des habitants de ces quartiers et leur potentiel de revendication alimentent ces inquiétudes. Enfin, la captation de la rente foncière résultant de la croissance urbaine et des processus de valorisation foncière et immobilière que les opérations génèrent, reste un sujet extrêmement sensible pour les élites urbaines.

Ces facteurs se conjuguent pour faire de ces opérations des actions prioritaires pour de nombreux États et bailleurs de fonds. Ces derniers ont investi des moyens importants et ont mis au point des méthodologies d'intervention aux succès inégaux.

Les expériences traitées dans cet ouvrage montrent clairement que les quartiers concernés par les opérations urbaines sont hétérogènes. Les opérations elles-mêmes ont des caractéristiques assez variables. Certaines sont plus légères et se contentent d'implanter les infrastructures et services de base ; elles travaillent peu sur l'accès au foncier et l'amélioration de l'habitat. D'autres sont des opérations lourdes qui comportent des déplacements et réinstallations des habitants dans de nouvelles zones aménagées, souvent en périphérie lointaine. L'analyse de quatre expériences en Afrique a permis une première prise en compte de cette diversité. Elle apporte des enseignements utiles à l'action.

Deux éléments forts ressortent des études de cas. Le premier est le caractère fondamentalement politique des opérations. Cet aspect est rarement explicité, les opérations étant gérées comme des actions à dominante technique et financière. Le second est l'absence de lien avec les politiques publiques. Si les États n'intègrent pas mieux ces interventions à une stratégie globale de croissance et d'aménagement urbain, on risque de privilégier des formes de réponse qui deviendront des problèmes à long terme pour le développement de la ville et qui ne seront pas reproductibles.

La gouvernance des projets. Il ressort de l'analyse des cas que pour garantir un développement durable des quartiers urbains, les États, qui détiennent souvent une maîtrise d'ouvrage directe de ces opérations pilotées au plus haut niveau, doivent remettre en cause leur mode de gouvernance de ce type de projets. Les acteurs de droit commun, les collectivités locales et les administrations sectorielles qui seront par la suite responsables de la gestion de ces quartiers et des ouvrages réalisés, doivent être impliqués à chaque étape du processus.

---

[196] *Notamment par rapport aux besoins fondamentaux des Objectifs pour le millénaire du développement : santé, eau potable, assainissement, etc.*

Les modalités de pilotage et de suivi des opérations. Pour garantir la cohérence des décisions et de l'exécution et opérer les ajustements inévitables en cours de route, les dispositifs à mettre en place doivent être pluriacteurs. Il est également nécessaire que les niveaux politique et technique fonctionnent dans la complémentarité et le dialogue. Le volet social est souvent subordonné alors qu'il devrait être intégré au pilotage du projet et à la maîtrise d'œuvre, au même niveau que le volet technique. L'existence de dispositifs de suivi-évaluation structurés et intégrés au processus de décision aidera dans cette mission.

La participation des habitants. La participation des habitants à la conception et à la mise en œuvre des opérations est évidemment souhaitable, afin d'assurer l'acceptabilité des options retenues, intégrer les aspirations et souhaits de leurs destinataires, et susciter leur adhésion. Dans la pratique, les modalités de participation observées sont diverses et dépendent en grande partie de la volonté des États concernés. Il faut sans doute accepter cette diversité et privilégier le fond (la prise en compte des avis et intérêts, l'équité…) sur la forme. Deux aspects de la participation doivent faire l'objet d'une attention particulière : la bonne circulation de l'information auprès de tous (et pas seulement des élites ou représentants) et la mise en place d'instances de recours accessibles et légitimes.

L'accompagnement social. Assurer l'effectivité des processus de participation est précisément l'un des rôles de l'accompagnement social. Ce dernier doit intervenir aux différentes étapes du processus. La phase de conception est cruciale. C'est avant le démarrage des travaux que se déterminent les critères d'éligibilité, d'attribution des parcelles ou des logements, les modalités d'indemnisation et l'établissement de la liste définitive des ayants droit. L'accompagnateur social a un rôle clé à jouer pour s'assurer de l'équité et de la transparence des règles établies. Lors de la mise en œuvre, le suivi des actions de recasement ou relogement des familles et l'attribution des aides et crédits constituent les activités les plus sensibles. Dans la phase post opérationnelle, l'accompagnateur social, en lien avec les acteurs locaux de droit commun, aidera les habitants dans la reconstruction de leur logement, la régularisation foncière, le raccordement aux services, l'accès à la formation et l'emploi, la recréation de liens sociaux. Cette forme d'accompagnement demande des qualités d'écoute, d'analyse, d'animation et de médiation. Ces compétences ne sont pas toujours disponibles localement et doivent être renforcées.

Les indemnisations. Concernant les indemnisations/compensations des pertes et préjudices subis par les habitants, la priorité sera donnée à des compensations en nature (remplacer une maison par une nouvelle maison, un terrain par un nouveau terrain). La valeur du bien proposé doit être au moins égale à la valeur du bien détruit. Le montant ou la nature des indemnisations, qui sont prises en charge par les États, doit refléter un équilibre qui s'avère difficile à trouver entre compensation équitable des pertes et viabilité des options choisies.

Les situations des familles les plus pauvres doivent faire l'objet d'une attention particulière. Il est souhaitable que des aides complémentaires soient fournies pour couvrir les frais de déménagement, de relogement temporaire, de raccordement individuel aux services et de paiement des taxes et autorisations administratives indispensables.

Financement des ménages pour l'accès au logement. Des mesures incitatives ou réglementaires peuvent se combiner pour encourager une certaine densification de l'habitat, lutter contre l'étalement urbain et optimiser les infrastructures urbaines (voirie, transports en commun, services de base). Les mesures incitatives intégreront la mise en place d'outils de crédit adaptés combinés avec des logiques d'autoconstruction. Une autre piste intéressante est celle du recours aux investisseurs privés (quand ils existent) dans des contextes à forte valeur foncière pour réaliser des immeubles mixtes dont une partie est réservée aux relogés (cas de l'opération à Casablanca).

La question foncière. La question foncière conditionne la faisabilité des opérations : modalités de libération des emprises d'origine, disponibilité des terrains pour la réinstallation en cas de déplacement. Elle détermine les stratégies des familles en relation avec les pertes ou les gains anticipés. Elle influe sur l'économie des opérations. Celles-ci, en légitimant l'occupation des familles sur le site d'origine ou d'accueil, prévoient souvent des modalités de régularisation dont la mise en œuvre est extrêmement laborieuse. Ceci tient principalement au fait qu'en milieu urbain, la seule modalité envisagée est

l'attribution de titres de propriété individuelle. Ces procédures sont longues et coûteuses. Les familles, notamment sans accompagnement, sont souvent incapables de les mener à terme. Des réformes institutionnelles et organisationnelles doivent donc être menées pour diversifier les réponses possibles. Elles privilégieront la sécurisation de l'occupation sur la légalisation via la propriété individuelle (séparation de la propriété du sol et du bâti, dispositifs de location-vente, expérimentation du remembrement foncier, application de la prescription acquisitive là où elle est possible, etc.). Les procédures d'attribution de titres seront simplifiées de manière à rapprocher le cadre légal des pratiques. Bien avancée en milieu rural, cette réflexion reste embryonnaire dans l'urbain.

Le financement des opérations et de l'urbanisation. Enfin, il faut résoudre la question du financement des opérations et de leur reproductibilité. Il semble peu réaliste de continuer à faire reposer l'essentiel des besoins sur des États aux ressources limitées ou sur des bailleurs internationaux dont les subventions ou les prêts ne sont pas indéfiniment extensibles. Peu d'analyses synthétiques portent sur l'économie globale de ces opérations, en comparant le coût cumulé immédiat et différé – en intégrant des variables sociales, urbaines et environnementales–, les formes et montants de recouvrement possibles. La plus-value foncière en général dégagée par ces opérations constituerait certainement une source potentielle importante de financement, à condition de ne pas être confisquée par certaines élites économiques et politiques. La taxation foncière demeure encore peu pratiquée alors qu'elle pourrait constituer l'une des pistes de financement. Une analyse portant sur un échantillon plus large, incluant des exemples issus d'autres régions du monde où de telles opérations sont courantes, serait tout à fait utile à l'approfondissement de ces réflexions, en les situant dans le cadre de politiques urbaines intégrées.

Postface

La dégradation des conditions de vie en milieu rural, suite aux sécheresses persistantes dans certains pays, aux catastrophes naturelles dans d'autres, ainsi que la concentration en milieu urbain des services publics et des opportunités d'emplois, ont engendré ces dernières années, un exode rural massif vers les grands centres urbains des pays d'Afrique.

Cet exode, couplé à un fort taux de croissance démographique des populations, s'est traduit par une urbanisation rapide, mal maîtrisée, et par le développement de quartiers précaires autour de la plupart des grandes villes du tiers-monde.

Cette situation difficile et complexe a amené les autorités de certains pays à restructurer en urgence ces quartiers, en procédant à la régularisation foncière de leur occupation et en renforçant leur niveau d'équipement par des programmes d'infrastructures.

C'est ainsi que le concept de quartier précaire est devenu aujourd'hui l'épicentre des problématiques de développement dans les villes d'Afrique. Il constitue véritablement le nœud où s'enchevêtre l'ensemble des problèmes complexes du développement de ces pays.

Les méthodes et approches pour résoudre des problèmes nés de l'extension de ces quartiers précaires diffèrent d'un pays à l'autre, voire d'un projet à un autre dans un même pays. Les démarches entreprises jusqu'à présent font apparaître des similitudes et des divergences nées de la multiplicité des cas de figure. Ce document vient combler un déficit de références et de repères pour appuyer les acteurs de ces opérations dans leurs démarches et il offre de réelles perspectives pour assurer une meilleure prise en charge des populations affectées.

La Mauritanie est toujours engagée aux côtés de ses bailleurs de fonds dans ce long et sinueux parcours pour un mieux vivre ensemble dans ces quartiers et entre ces quartiers et le reste de la ville. Ce document constituera certainement pour les acteurs qui portent et accompagnent ces opérations un précieux réservoir à penser et à agir, alors que ces opérations nécessitent aujourd'hui plus que jamais le concours de « bailleurs d'idées ».

Mohamed Aly Cheibany
Conseiller technique de l'ADU
Nouakchott, Mauritanie

Bibliographie

Références générales

Amorim A., Cavelier B., Ruleta M., Yard Y., Ministère des Affaires étrangères, 2005, *Guide de l'évaluation*, DGCID, bureau de l'évaluation, Paris.
http://www.oecd.org/dataoecd/48/32/35312437.pdf

Aeimah B. C., 2010, The Face of Urban Poverty, Explaining the Prevalence of Slums in Developing Countries, WIDER Working Papers, No. 2010/30, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University (UNU-WIDER).

Baker J. L., 2008, Urban Poverty: A Global View. Urban Papers. The World Bank Group Washington, Up-5.

Banque mondiale, 2001, *Manuel opérationnel de la Banque mondiale*, Politiques opérationnelles, P.O. 4.12 et P.B. 4.12, Washington D.C.

Castellanet C., Blanc C., 2007, *Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances*, AFD, Série Évaluation et capitalisation, N°10, Paris.

Center on EvictionRight and Eviction, 2009. Global survey on forced Evictions: Violations of Human Rights 2007-2008. Genève : CORE.

Clerc V., 2010, « Du formel à l'informel dans la fabrique de la ville. Politiques foncières et marchés immobiliers à Phnom Penh », in Espaces et sociétés n° 143, pp. 63-79.

Clerc V., Rachmuhl V., 2008, *Les marchés fonciers et immobiliers des quartiers informels à Phnom Penh – Cambodge : dynamiques et enjeux pour l'action publique*, rapport complet, Ambassade de France au Cambodge, Gret, Coll. Études et Travaux n°32, 176 p. Synthèse, Gret, Coll. *Coopérer aujourd'hui n° 50*, 27 p., http://www.gret.org/wp-content/uploads/07856.pdf, Phnom Penh, Gret.

Comby J., 2007, « Reconnaitre la propriété coutumière moderne », Contribution au symposium de la Banque mondiale à Washington, http://www.comby-foncier.com/prop-cout-moderne.pdf

Comby J., 2008, « Changer de modèle foncier dans les vieux pays du Sud », In *Villes en développement*, n°83, http://www.comby-foncier.com/changermodele.pdf.

Comby J., 2010, « L'impôt foncier », Les fiches pédagogiques, Comité technique « Foncier et développement », http://www.foncier-developpement.fr/fiche-pedagogique/limpot-foncier/.

Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française, 2011, *Actes du Forum « Foncier et développement »,* AFD, MAEE, Paris, 92 p.

Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française, 2009, *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la coopération,* AFD, MAEE, Paris, 125 p.

Deboulet A., 2011, « Contre la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation. Enjeux et opportunités dans le monde arabe et en Égypte », *Revue Tiers Monde* n°206, pp. 75-93.

De Gaulejac V., Bonetti M., Fraisse J., 1995, *L'ingénierie sociale*, Alternatives sociales, Syros, Paris, p.121.

Dorner V., Lavigne Delville P., Barrau E. (collab.), 2006, *Mais pourquoi les bénéficiaires ne paient-ils qu'une partie de leur contribution financière ? Pauvreté, confiance et règles du jeu dans un projet de développement social urbain à Brazzaville*, Congo Brazzaville, Gret ; *Coopérer Aujourd'hui* n° 49, 60 p.

Le Tellier J., Iraki A., (Coord.), 2009, Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions, L'Harmattan, Paris, INAU, Rabat.

Dupont V., 2010, « Création de nomades urbains et appauvrissement, Impact des politiques d'éradication des camps de squatters à Delhi », *Revue Tiers Monde*, n°201, pp. 25-45.

Durand-Lasserve A. et Tribillon J.-F., 2001, « Quelles réponses à l'illégalité des quartiers dans les villes en développement ? », conférence internationale NAERUS, Belgique, 23-25 mai 2001.

Durand-Lasserve A., 2007, *Market-driven eviction process in developping country cities: the cases of Kigali in Rwanda and Phnom Penh in Cambodia*. Global Urban Development, Vol. 3, Issue 1.

Durand-Lasserve A., Selod H., 2008, *The formalisation of urban land tenure in developing countries*, World Bank's 2007 Urban Research Symposium.

Durand-Lasserve A., Payne G., Rakodi C., 2008, *Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: International experience and case studies of Senegal and South Africa*, Government of Norway, SIDA, UN-Habitat.

Durand Lasserve A., Le Roy E., 2012, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050,* AFD, BAD, 151 p.

Espaces et sociétés, 2007, *Villes et « best practices »,* Espaces et Sociétés, Erès, n°131, Paris, 210 p.

Fernandes E., 2011, *Regularization of Informal Settlements in Latin America*, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, http://www.lincolninst.edu/pubs/1906_Regularization-of-Informal-Settlements-in-Latin-America

Fernandes E., 2010, *The City Statute and the Legal-Urban Order*, Cities Alliance http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_English_Ch4.pdf

GLTN, 2010, *Count me in. Surveying for Tenure Security and Urban Land Management*, Un-Habitat, http://www.gltn.net/index.php?option=com_docman&gid=231&task=doc_details&Itemid=24

Godin L., Farvacque-Vitokovic C., 1997, L'avenir des villes africaines. Washington : Banque mondiale.

Gret-ACT Consultants, 2002, *Mécanismes d'accès au logement pour les personnes à faibles revenus en Amérique latine. Le rôle de l'accès au crédit et de l'accès au foncier dans l'accès à l'habitat progressif pour les pauvres*, Rapport d'étude. Banque Interaméricaine de Développement

Hilgers M., 2008, *Politiques urbaines, contestation et décentralisation. Lotissement et représentations sociales au Burkina Faso*, Presses de Science Po, Autrepart n° 47, pp 209-226.

Lavigne P., Mansion A., Mongbo R., (dir.), 2009, *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite*, Comité technique « Foncier et développement » de la Coopération française, Paris, 94 p.

Leimdorfer F., 1999, « Enjeux et imaginaires de l'espace public à Abidjan ». *Politique Africaine*, No. 74, pp. 51-75.

Le Tellier J., Iraki A. (Coord.), 2009, *Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions*, L'Harmattan, Paris, INAU, Rabat.

Massiah G., Tribillon J.-F. 1988, *Villes en développement*, La Découverte, Paris.

Michel A., Denis E. et Gonçalves Soares R., (dir.), 2011, *Dynamiques foncières dans les villes du Sud*, in *Revue Tiers Monde* n° 206, Paris.

Michelon B., 2009, Un exemple d'amélioration de la gouvernance locale à travers le partenariat AFD /coopération décentralisée: capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga. Évaluation et capitalisation : Ex post. 28, Agence française de Développement, Paris.

Miltin D., Satterthwaite D., 2010, « Focus. Asie, Afrique : soutenir les fédérations d'habitants », in Pierre Jacquet, *Regards sur la Terre 2010,* Presses de Science Po « Annuels », pp.227-230.

Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2006, *La gouvernance locale, échelon stratégique de la gouvernance démocratique*, Les Notes du jeudi, N°65, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Paris.

Naudet J.-D., Lemelle J.-P., 2008, *À la rencontre du troisième type : Les collaborations de l'AFD avec les ONG internationales et les collectivités territoriales françaises*, Série Notes de synthèse, n°6, Paris.

Neu D., 2011, *Le suivi-évaluation pour piloter, apprendre et rendre compte*, Coopérer aujourd'hui n° 72, Gret, Paris, 36 p.

Paulais T. 2012, *Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local*. Coll. l'Afrique en Développement, Banque mondiale, AFD, Cities Alliance, 399 p.

Programme Solidarité Habitat, 1995, *Accès au financement du logement pour les ménages à faible revenus*, Gret, Paris.

Tribillon J.-F., 2007, *Nouveau manuel d'aménagement foncier,* Villes africaines, ADEF, Ministère de la Coopération, Paris, 317 p.

UN-Habitat. Cities Alliance, 2010, *Cities without slums. Sept guides pratiques pour les décideurs politiques*. Nairobi. http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3127

UN-Habitat, 2003, *The Challenge of Slums*, Global Report on Human Settlements, Nairobi, http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156

UN-Habitat, 2003, *Guide pour l'évaluation de la cible 11 : Améliorer sensiblement la vie de 100 millions d'habitants des bidonvilles*. Observatoire Urbain Mondial, http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/mdgtarget11f.pdf

UN-Habitat, 2010, *L'état des Villes Africaines 2010, Gouvernance, inégalité et marchés fonciers urbains,* 150 p. http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3035

UN-Habitat, GLTN, 2010, *Urban Land Markets: Economic concepts and tools for engaging in Africa,* http://www.gltn.net/index.php?option=com_docman&gid=247&task=doc_details&Itemid=24

UN-Habitat, GLTN, 2011, *Monitoring Security of Tenure*, http://www.gltn.net/index.php?option=com_docman&gid=269&task=doc_details&Itemid=24

World Bank, 2004 a, *Upgrading of Low Income Settlements in Sub-Saharan Africa. Assessing the Impact of Formal and Informal Interventions*, Washington DC., 128 p.

World Bank, 2004 b, *Upgrading of Low Income Settlements in Sub-Saharan Africa. Assessing the Impact of Formal and Informal Interventions*. Washington DC., 54 p.

Maroc

Benchakroune F., Nabil K., 2008, « Évaluation du programme "villes sans bidonville". Synthèse de l'évaluation et recommandations », Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Développement Territorial, Nena Urban Forum.

Bigi G. A. (dir.), 2006, *Analyse d'impact social et de la pauvreté du programme Villes Sans Bidonville*. Rapport final, Banque mondiale.

Debbi F., Toutain O., 2002, *Guide méthodologique d'intervention en matière d'habitat insalubre*, Secrétariat d'État à l'Habitat, Direction de l'Habitat social et des Affaires foncières.

Gret –AERA, 2009, « Étude d'évaluation et d'impact du programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles (PARHIB) », Holding d'aménagement Al Omrane.

Navez-Bouchanine F. (dir.), 2006, *Guide pour l'action sociale dans les projets de lutte contre l'habitat insalubre*, MHUAE. AFD. ADS.

Navez-Bouchanine F., 2007, Le quartier des habitants de la ville marocaine. In Authier J-Y., Bacque M-H., Guerin-Pace, F. (Dir.), Le quartier : enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales. Paris : La Découverte, pp.163-173.

Navez-Bouchanine F., 2005, *Organisation de la maîtrise d'ouvrage social. Stratégies, objectifs et taches*, ADS.

Navez-Bouchanine F., 2002, *Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale,* ANHI, Rabat, 302 p.

Navez-Bouchanine F. (dir.), 1996, *L'évaluation des projets de développement urbain,* INAU, AERAU, Rabat, 268 p.

Navez-Bouchanine F., coord., 2008, *Projets de résorption de l'habitat insalubre. Guide de l'action sociale*. Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace. Agence française de Développement. Agence de Développement Social.
http://www.ads.ma/fileadmin/AdsDocutheque/FrDocuments/AFD%20GUIDE.pdf

Programme Villes Sans Bidonville, 2006, *Analyse d'impact social et de la pauvreté. Rapport final*, Banque mondiale, Maroc.

Toutain O., 2008, *Bilan évaluation du dispositif d'accompagnement social dans les opérations de RHI*. Al Omrane.

Toutain O., 2011, « Retour sur l'expérience d'accompagnement social des projets de résorption de l'habitat insalubre au Maroc », in Lamia Zaki (ed.), *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques*, Paris, Karthala.

Mauritanie

Bollini C., Rossignol J.M. (dir.), 2008, *Étude pour la restructuration des quartiers précaires de Nouakchott. Mémoire de programme*. Gret-Urbanis pour l'ADU.

Choplin A., 2009, *Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud : l'exemple du programme Twize en Mauritanie*, Gret, Coll. Études et travaux en ligne n°23, Paris, 121 p.

Choplin A., 2009, *Nouakchott, au carrefour de la Mauritanie et du monde*, Karthala-PRODIG, Paris.

Choplin A., Ciavolella R., 2008, « Marges de la ville en marge du politique ? Exclusion, dépendance et quête d'autonomie à Nouakchott (Mauritanie) », in *Revue Autrepart* n° 45, Paris, IRD, pp. 73-93.

Destremeau B., 2006, « Projet de régularisation et création d'un marché foncier à Nouakchott, Mauritanie : Qui sont les pauvres ? », Colloque internationale *les frontières de la question foncière*, Montpellier.

Destremeau B. et Tanguy P., 2004, « La Mauritanie », in Programme de recherche PRUD, « L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales ; Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie », Tours, CNRS - EMAM, pp. 120-148.

Destremeau B. et Tanguy P., 2007, « Régularisation foncière ou instrumentalisation de l'opacité ? », in *Études foncières* n°125, pp. 35-39.

Diagana I., 2001, « Régularisation et intégration des quartiers précaires et ''irréguliers'' de Nouakchott », conférence internationale NAERUS, 23-25 mai 2001, Belgique.

Giovannetti F., 2000, *Plan d'action et de réinstallation*, RP-61, République Islamique de Mauritanie, AMEXTIPE

Julien H., Mansion A., Rachmuhl V., 2008, *Étude pour la restructuration des quartiers précaires de Nouakchott. Étude d'impact social (rapport)*. Gret-Urbanis pour l'ADU.

Lavigne Delville P., Mansion A, Rachmuhl V., 2006, « Guide méthodologique de la généralisation de l'opération de remembrement de la kebbé d'El Mina », ADU.

Mansion A., Michelon B., 2009, « La restructuration des quartiers précaires dans les villes du Sud », in *Études foncières,* n°137, Paris, pp. 14-17.

Mansion A., Rachmuhl R., 2009, « Nouakchott, le destin lié de la ville et des quartiers précaires », in Gras P., *Voyage en Afrique urbaine,* L'Harmattan, Carnets de ville, Paris, pp.107-125. http://www.gret.org/ressource/pdf/09057.pdf

Mansion A., 2005, « L'approche concertée dans la restructuration de quartiers informels au Sud. Le cas du projet pilote de remembrement de la *kebbé* d'El Mina (Nouakchott, Mauritanie) », mémoire de DESS, Paris I - La Sorbonne.

Urbaplan, 2000, *Élaboration d'une stratégie et d'un programme d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers spontanés et sous-équipés de la ville de Nouakchott*, AMEXTIPE.

Rwanda

Institut de recherche et de dialogue pour la paix, 2006, *Efforts de lutte contre la pauvreté au Rwanda*, Kigali : IRDP.

IRIN, 2007, *Le coût social d'une politique de modernisation menée au détriment des pauvres,* 3 p.

IRIN, 2001, *Kigali se débarrasse des marchands ambulants et des enfants des rues,* 1 p.

Lemarchand R., 1970, *Rwanda and Burundi*, London: Pall Mall Press.

Michelon B., 2008, *Kigali : Une urbanisation entre modernisation et réconciliation*, Urbanisme, No. 363, 33-38.

Michelon, B., 2009. *Un exemple d'amélioration de la gouvernance locale à travers le partenariat AFD /coopération décentralisée: capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga*, Évaluation et capitalisation : Ex post, No. 28, Agence française de Développement, Paris.

Michelon B., 2012, *Planification urbaine et usages des quartiers précaires en Afrique. Études de cas à Douala et à Kigali,* Lausanne: EPFL

Perouse de Montclos M.-A., 2000, *Kigali après la guerre : la question foncière et l'accès au logement*, Paris, Centre français sur la population et le développement, Dossier du CEPED, nº 57, Paris, Ceped.

République Rwandaise, 2007b, *Document de Politique national d'Urbanisation*, Ministère des Infrastructures.

Schilderman T., 1991, *Rwanda: Low-cost Construction in Kigali*. In MIMAR 38: Architecture in Development. London: Concept Media Ltd.

Simone A.M., 2002, *Principles and realities of urban governance in Africa*, Nairobi: UN Habitat.

Transparancy Rwanda, 2009, *Kigali city: a study on transparency and integrity in cadastre and urban planning units*, Kigali: Transparency Rwanda.

World bank, 2010, *Implementation completion and results report (IDA-h1880) on a grant in the amount of sdr 13,9 million (USD 20 million equivalent) to the Republic of Rwanda for an urban infrastructure and city management project in support of the first phase of the urban infrastructure and city management program*. Washington/Kigali : World Bank.

Sénégal

Barbier J., 2006, *Programme de Restructuration des Quartiers Spontanés – PRQS*, Évaluation.

Durand-Lasserve A ., Ndiaye S., Sall C., 1993, Simplification des procédures pour régularisation à grande échelle. Novembre, République du Sénégal, Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, Coopération technique allemande, Restructuration de l'Habitat spontané. 36 p.

Fondation Droit à la Ville – FDV, 2006 a, *Régularisation foncière. Résumé d'activité de 2002 à 2005, pour les sites de Pikine Irrégulier Sud, Recasement de Keur Massar, Village de Hann, et autres projets*. Tableau, 2 p.

Ingesahel, 2007,, *Études du projet de restructuration et de régularisation foncière de Ouakam phase I, phase II et phase III*.

Ingesahel, 2002,, *Études du projet de restructuration et de régularisation foncière de Grand Médine,* Ville de Dakar.

Madaule S. Bascoulard S., 1999, *Évaluation rétrospective des deux projets de restructuration / régularisation urbaine dans la ville de Dakar (Sénégal)*. Groupe Agence française de Développement, Département du Contrôle Général, Division Évaluation Rétrospective 38 p. & Annexes

Ndiaye S. 2004 a, Restructuration et régularisation foncière de quartiers non lotis. Sellé Ndiaye. Organisation des groupes cibles en groupement d'intérêt économique – GIE. Manuel didactique, Fondation Droit à la Ville – FDV. 33 p.

Ndiaye S., 2004 b, Restructuration et régularisation foncière des quartiers non lotis. Planification participative, Manuel didactique, Fondation Droit à la Ville – FDV. 33 p.

Ndiaye S., 2004 c, Restructuration et régularisation foncière des quartiers non lotis. Recouvrement et gestion des contributions financières des bénéficiaires de parcelles, organisés en GIE. Manuel didactique, Fondation Droit à la Ville – FDV. 17 p.

Precht R., 2003, *La nouvelle coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique Sub-saharienne. Le cas de Dakar, Sénégal,* Programme de recherche urbaine pour le développement, ISTED, France. 50 p.

Fonds de Restructuration et de Régularisation Foncière – FORREF, 2001, *Manuel de procédures du Fonds de restructuration et de régularisation foncière*, 28 p.

République du Sénégal, 1991 b, *Décret N° 96-386 du 15 mai 1996, abrogeant et remplaçant le décret N° 91-595 du 14 juin 1991, instituant un Fonds de Restructuration et de Régularisation Foncière (FORREF)*, Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, et Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat

République du Sénégal, 2005 b, *Cadre politique de réinstallation. L'autoroute à péage Dakar-Damniadio. Tronçon 3, Pikine-Keur Massar*, Dakar, Agence nationale chargée de la Promotion et de l'Investissement des Grands Travaux – APIX. 59 p.

République du Sénégal, 2006 a, *Projet d'autoroute Dakar – Diamniadio,* Projet de rapport final, Agence Nationale Chargée de la Promotion et de l'Investissement des Grands Travaux – APIX. 199 p.

République du Sénégal, 2006 b, *Projet d'autoroute Dakar – Diamniadio du projet d'autoroute Dakar – Diamniadio*., Évaluation environnementale et sociale du site de recasement de Keur Massar. Projet de rapport final, Agence nationale chargée de la Promotion et de l'Investissement des Grands Travaux – APIX. 101 p.

République du Sénégal, 2006 c, *Projet d'autoroute Dakar – Diamniadio. Évaluation environnementale et sociale du projet d'autoroute Dakar – Diamniadio.* Volume 3. Cadre de gestion environnementale et sociale de la zone de restructuration urbaine de Pikine. Projet de rapport final, Agence nationale chargée de la Promotion et de l'Investissement des Grands Travaux – APIX. 123 p.

République du Sénégal, 1998 c, *Procédures domaniales et titre de propriété foncière,* Ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale des Impôts et Domaines. 9 p.

République du Sénégal, 1995, *La restructuration et la régularisation foncière des quartiers non-lotis au Sénégal. Réflexions et propositions relatives à la création d'un opérateur spécialisé*, Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture & GTZ, 69 p. & Annexes

République du Sénégal, 1998 a, *Étude de faisabilité : Restructuration de Pikine Irrégulier,* Volume 1, Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, Coopération financière sénégalo-allemande, GITEC Consult Gmbh. 54 p.

République du Sénégal, 2004, *Étude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance*, Ministère de l'Habitat et de la Construction, Comité national Habitat II et Programme des Nations unies pour les Établissements humains – PNUEH. 116 p.

République du Sénégal, 1964, *Loi 64-46 du 17 juin 1964, Relative au Domaine national*.

République du Sénégal, 1964, *Loi 64-573 du 30 juillet 1964, Portant application de la loi 64-46 relative au Domaine national*.

République du Sénégal, 1991 a, *Décret N° 91-748. Projet de décret organisant la procédure d'exécution des opérations de restructuration foncière des quartiers non lotis dans les limites des zones déclarées de rénovation urbaine*, Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, et Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat.

Urbaplan et Ingesahel, 2008, *Élaboration d'un plan de restructuration des quartiers de Pikine-Sud traversés par l'autoroute Dakar-Diamniadio. Plan d'Action Réinstallation*, www.investinsenegal.com/PDF/D-Rapport%20PAR%20-avec%20planches-%20270908.pdf

World Bank, 2002, Upgrading of Low Income Urban Settlements. Country Assessment Report. Senegal. 32 p.

Annexe 1 - Tableau résumé des quatre expériences témoin

	Nouakchott, Mauritanie	**Casablanca, Maroc**	**Kigali, Rwanda**	**Pikine, Sénégal**
Les quartiers				
Localisation du quartier d'origine	Central	Central	Central	Central
Ancienneté du quartier	Ancien	Ancien	Ancien	Ancien
Degré de consolidation du bâti	Baraques	Mixte, baraques et maisons en dur	Maisons en dur	Maisons en dur
Cadre général des opérations				
Titre de l'opération	Restructuration et remembrement de la *kebbé* d'El Mina	Résorption des bidonvilles Skouila et Thomas à Casablanca	Restructuration-consolidation de quartiers précaires	Restructuration et régularisation de Pikine Irrégulier Sud (construction d'une autoroute)
Durée de l'opération et avancement	8 ans, 2000-2008 Achevée	Opération démarrée en 2005 Retard probable En cours	7 ans, 2004-2010 Achevée	6 ans, 2006-2012 Retard probable En cours
Statut de l'opération	Opération pilote préfigurant d'autres à venir	Une opération d'un programme national (Villes sans bidonville)	Opération pilote, mais qui est restée isolée	Opération d'accompagnement à un projet d'infrastructure autoroutier
Ayants droit	« Propriétaires » de fait, occupants ou non, détenteurs de titres ou non	« Propriétaires » de fait, occupants ou non	« Propriétaires » de fait	Propriétaires et locataires, détenteurs de titres ou non
Nombre de ménages concernés	14 300 ménages, ≈ 51 000 habitants	8 400 ménages, ≈ 42 000 habitants	75 000 habitants dans la zone d'intervention	1 017 concessions ≈ 15 000 habitants
Importance des déplacements	50 % des ménages déplacés, 50 % réinstallés in situ	Opération mixte au départ. Incertitude sur le sort des ménages encore sur place	Des déplacements minimes (1 famille)	53 % des familles sont déplacées (environ 8 000 personnes)
Localisation des zones de recasement/ relogement	2 000 familles à proximité du quartier initial et 5 000 à plusieurs kilomètres	Les 2/3 à proximité, 1/3 à plusieurs kilomètres	Zone de recasement, prévue mais la famille déplacée ayant été indemnisée	Familles relogées dans une zone située à une dizaine de kilomètres du quartier initial

	Nouakchott, Mauritanie	**Casablanca, Maroc**	**Kigali, Rwanda**	**Pikine, Sénégal**
Cadre juridique et institutionnel				
Cadre juridique national en matière de restructuration et régularisation de quartiers précaires	Rien en dehors des dispositions liées aux expropriations pour cause d'utilité publique qui ne s'appliquent qu'aux titulaires de titres et permis d'occuper	Rien en dehors d'un chapitre de la loi 12 90 sur les lotissements consacré à la restructuration des lotissements irréguliers	Rien à la date du projet, en dehors des dispositions liées aux expropriations pour cause d'utilité publique qui ne s'appliquent qu'aux titulaires de titres et permis d'occuper	Existence d'un décret organisant la procédure d'exécution des opérations de restructuration foncière des quartiers non lotis dans les limites des zones déclarées de rénovation urbaine
Tutelle politique de l'opération	Président, Premier ministre, CDHLCPI	Ministère de l'Habitat	Ministère des Infrastructures	Gouvernement
Participation financière de l'État	Indemnisations (1,3 million €)	Subvention foncier, aménagement et équipements	Indemnisations	Indemnisations (7,5 millions €) et investissement (12 millions €)
Maîtrise d'ouvrage déléguée à un opérateur technique	Agence de développement urbain (ADU) assistée d'un groupement BE international/local prestataire	Holding Al Omrane (HAO)	Ministère des Infrastructures/Unité de coordination du projet	Agence de promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX)
Maîtrise d'ouvrage sociale (MOS)	ADU	HAO	Unité de coordination du projet	APIX
Maîtrise d'œuvre sociale	Cellule de réinstallation (ADU) assistée de prestataires	Prestataire national (Agence de développement social, BE)	Unité de coordination du projet et administrations décentralisées (secteurs et cellules)	Prestataires (Groupement BE sénégalais et ONG sénégalaise)
Intervention des prestataires externes	Études sociales et techniques préalables (dont recensement et PAR*) et mise en œuvre	Aide administrative et financière pendant la mise en œuvre	Études préalables de définition de stratégie / études techniques – suivi chantier / PAR / Évaluation ex-post	Études préalables (dont PAR), mise en œuvre
Place des élus dans le pilotage	Faible	Faible	Forte	Faible
Place des habitants dans le pilotage	Aucune	Aucune	Très faible	Forte

	Nouakchott, Mauritanie	Casablanca, Maroc	Kigali, Rwanda	Pikine, Sénégal
Dispositifs d'accompagnement				
Indemnisation des familles	Forfaitaire	Subvention et aide pour l'accès à un logement	Indemnisation des biens et des personnes au cas par cas, y compris des locataires	Indemnisation des biens et des personnes au cas par cas, y compris des locataires
Mesures d'accompagnement des déplacements	Indemnisation forfaitaire, attributions publiques, aide administrative, aide au déménagement des personnes vulnérables	Aide administrative, aide financière	Indemnisation	Aide au relogement, aide au déménagement
Stratégie d'information	Faible	Moyenne	Faible	Forte
Programme d'investissement	Voirie, services et équipements de base	Voirie, services et équipements de base	Désenclavement et dessertes, espaces publics, quelques équipements de proximité	Désenclavement et dessertes, gestion des eaux de pluie, équipements publics, pôles commerciaux et loisirs
Programme de régularisation foncière	Oui	Oui pour les ménages déplacés	Non, pas dans le cadre du projet mais dans le cadre d'une politique nationale de régularisation foncière	Oui
Programme d'accès à l'emploi	Non	Non	Oui (travaux de pavage)	Oui avec Agence des travaux d'intérêt public pour l'emploi (AGETIP)
Mesures d'accompagnement post opérationnel	Programme Twize jusqu'en 2008	Non. Dispositif en projet	Non	Accompagnement pour ceux qui exerçaient une activité génératrice de revenus dans la zone de départ

Annexe 2 - Sigles et acronymes

ADS	Agence de développement social
ADU	Agence de développement urbain de Nouakchott
AFD	Agence française de développement
APIX	Agence de promotion de l'investissement et des grands travaux
ASP	Accompagnement social des populations
ASSETIP	Association d'exécution des travaux d'intérêt public
CAC	Commission d'attribution et des compensations
FORREF	Fonds de restructuration et de régularisation foncière
FSH	Fonds de solidarité de l'habitat
GIE	Groupement d'intérêt économique
IDA	Association internationale de développement de la Banque mondiale
MHUAE	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'espace
Mininfra	Ministère des Infrastructures
MRO	Ouguiyas (monnaie mauritanienne)
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Operational Policies/ Politiques opérationnelles (PO)
PAP	Personnes affectées par le projet
PAR	Plan d'action de réinstallation
PARHIB	Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles
PDU	Programme de développement urbain
PIGU	Projet d'infrastructure et de gestion urbaine
PVSB	Programme Villes sans bidonville
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
SDI	Slum/Shack Dwellers International
SEH	Secrétariat d'État à l'Habitat
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UCP	Unité de coordination de projet
VSB	Villes sans bidonville

Bâtir des villes pour tous en Afrique
Leçons de quatre expériences

En Afrique, près de 200 millions de personnes résident aujourd'hui dans des bidonvilles. La plupart de ces quartiers ne sont pas « en règle » en matière de foncier, d'habitat, d'aménagement ou de services. Les opérations urbaines constituent un outil privilégié pour améliorer les conditions de vie des habitants de ces quartiers précaires. Malgré des progrès indéniables réalisés dans la dernière décennie, le bilan reste mitigé, notamment en termes d'impact social, économique, urbain et environnemental.

À partir d'une mise en perspective de quatre expériences récentes en Mauritanie, au Maroc, au Rwanda et au Sénégal, le présent ouvrage rend compte des problèmes soulevés par la conception, la mise en œuvre et le suivi d'opérations urbaines dans les quartiers précaires. Il met l'accent sur une dimension insuffisamment prise en compte dans la conduite de ces opérations : l'accompagnement social.

Ce document s'adresse aux concepteurs, aux décideurs et aux opérateurs afin de les aider à se poser les bonnes questions, à comprendre les enjeux qu'elles soulèvent et à disposer de pistes pour améliorer la qualité de leurs actions. In fine, l'objectif de ce travail est de contribuer à faire évoluer les politiques et les pratiques afin de bâtir des villes pour tous les citadins et tous les quartiers.

Avec le soutien financier du :



Campus du Jardin tropical
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00 - Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
E-mail : gret@gret.org - Site Web : www.gret.org



Études et Travaux
en ligne n° 31

La collection
Études et Travaux en ligne
accueille des textes publiés
sous forme électronique,
téléchargeables gratuitement
sur le site du Gret : *www.gret.org*
rubrique Ressources en ligne.

Cette collection est dirigée
par Christian Castellanet
et Danièle Ribier.

ISBN : 978-2-86844-283-3
ISSN : 1775-741 X

